

المنظمات العامة

(البناء، العمليات، النمط الإداري)



دكتور

محمد حافظ حجازي



المنظمات العامة

(البناء-العمليات النمط الادارى)

دكتور

محمد حافظ حجازى

دكتوراة الفلسفة في ادارة الأعمال

المعهد العالى للسياحة والفنادق و الحاسب الآلى

السيوف -الإسكندرية

ومعهد الادارة العامة بالسعودية (سابقا)

اهداء

النهر الفياض

برحيلك ظنوا أن النهر بغيض، ولأنك لست كأحد الناس
أو أغمارهم ، ظللت النهار الفياض السرمدي، بما أرسيت في
العلم من ((فتوح))، ولج منها تلاميذك، وبما غمرت به
الحياة من جميل الصفات، وحلو المعشر، وعظيم الأخلاق،
وكل ما لا يقدر عليه إلا ((أبو العزم))
أستاذنا الجليل الدكتور فتوح أبو العزم، رحمه الله
واسكنك فسيح جناته: نهديك البعض من نبت غرسك.

الخطبة

يعتبر الفكر المنظمى الذى تلتزم من خلاله كافة النشاطات المفضية إلى تحقيق الأهداف، من أهم الأفكار الانسانية قاطبة، حيث أفرز الحضارات القديمة والحديثة، وكشف عن أسرار الفضاء، وأنتج عمولة كوكبية بفعل المعلومات الساعمة بواسطة تقنيات تكنولوجية عالية القيمة والدولة أى دولة- لم تترك هذا الفكر المنظمى يفلت من بين أيديها فكانت المنظمات العامة التى شيدت لتتوسل بها إل تحقيق الأهداف التى بلورتها القيادات السياسية في الدولة والكشف عن فعاليات المنظمات العامة، وسيل اداراتها، حتى تحقق الكفاءة والفاعلية، وتنال رضا الجماهير المتلقية لخدماتها، والتى أنشئت هذه المنظمات الامة- من أجلها؛ وهو الشغل الشاغل للسلطان التى أتت على متن صفحات هذا الكتاب ويقول العماد الاصفهاني: «أنى رأى انه لا يكتب أحد كتاباً في يومه، إلا قال في غده، لو غير هذا لكن أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان بأفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر وعليه، فهناك أوجه قصور، لعل المتلقى يلتبس لها العذر، ولعل أن كان في العمر بقية، فالطبوعات التالية بإذن الله يكون فيها جبر النقص ونسأل الله الهداية الرشاد والغفرة. فالكمال لله وحده.

المفتتح

تنهض الدولة - اى دولة - على دعائم عدة السكان، والأرض بملحقاتها والسيادة، والحكومة ولعل الحكومة هي حيز الزاوية، أو دعامة الدعائم في الكيان المكنى بالدولة.

وتمارس الحكومة فعاليتها المتعددة المتنوعة، والتي تتسع تارة، وتضيق تارة أخرى بفعل متغيرات اقتصادية ناشطة تميل نا حية العالمية، عبر منظمات توسم بأنها عامة، لأن نتائجها يصيب أبناء الدولة كافة

وتروم المنظمات العامة إلى تحقيق الأهداف، التي حددت لها من قبل القيادات السياسية في الدولة، وفي ضوء مجموعة من الخطوط العريضة التي تضمن الوصول إلى الغايات والنهايات بالشكل والمضمون المطلوبين - السياسات - وعلى القائمين على ادارة هذه المنظمات العامة تمهيد الطرق واختيار السبل الادارية التي تمكنهم من تحقيق المنشود هدفاً، والذي يمكن قياس مدى فعاليته، بمدى رضا الجماهير عن أداء المنظمات العامة

وتتنوع المنظمات العامة، فهناك المنظمات العامة التنفيذية التي تتعامل مع الجمهور ومثالها الوزارة والهيئة العامة، والمؤسسة العامة، والوحدة الإقليمية (المحافظة المدينة القرية)

والمنظمات العامة الفنية التي تتعامل مع المنظمات العامة التنفيذية لتيسر نشاطاتها وتوفر لها كل ما تحتاج، فهذا الجهاز التدريبي والتوظيفي وذلك المطابع التي تطبع كافة المطبوعات المطلوبة وأخيراً نلمح المنظمات العامة الاستشارية التي تقدم التوصية والفتوى والمعلومات؛ ومثالها وحدات الفتوى والتشريع، والمجالس التي تقوم على اعداد الدارسات من خلال كبار المتخصصين ويحتاج البناء التنظيمي، والذي تجسد في منظمات عامة تعددت أنواعها وتباينت أسس المعمار التنظيمي التي شيدت وفقها، إلى عمليات ادارية تلملم شتات

النشاطات التي تطلقها الأهداف، وعبد لها مسارات قوية، هل للزبل مانعة وللغايات قائدة

وتتعدد هذه العمليات الإدارية، ونرى فيها التخطيط الذي يوفر الإعداد المقدم لها يجب عمله، زمانه، مكانه، وأدوات التنفيذ، والأفراد والقائمين على أمر التنفيذ والتنظيم الذي بمقتضاه يتم التفاعل مع الوحدات البنائية، بمقوماتها المادية والأفراد القائمين على أمرها، وفقاً للظروف دائمة التغير، والتوجيه التي يحمل في طياته مناشط سلوكية متعددة، ترشد، وتسير بالأفراد إلى الأداء المطلوب وأخيراً عملية الرقابة للتأكد من أن الأداء في المنظمات العامة يسير في اتجاه تحقيق الأهداف

وتتشابه العمليات الإدارية أثناء الأداء، ويخطئ من يظن أنها عمليات منفصلة تبدأ الأولى ثم بعد أن تنتهي تبدأ الثانية وهكذا، ولكن هي متداخلة ومتشابهة، وها هنا قدرة ومهارات الادارة

وتوسم الادارة أو المدير بالسمة القرارية، ولعل هذه السمة هي أهم سمات الادارة لأن العملية القرارية لصيقة بكل عملية إدارية، حيث أن الخطط لن توضع موضع التنفيذ سوى باختيار واحدة من بين متعددات من الخطط، وهكذا مع التنظيم، والتوجيه، والرقابة

ولما كانت المنظمات العامة، هي الوحدات الإدارية للسلطة التنفيذية الحكومية-بات الاهتمام بالنواحي السياسية، والقانونية، غاية في الأهمية في العمليات القرارية لأن تنفيذه يرتب مصالح لجماعة أو لفرد معين وقد يؤثر على مصالح أو جماعات أو أفراد آخرون وعليه، فلن يراعى المدير في المنظمات العامة الأسس والنواحي الفنية فقط في العملية القرارية، بل هناك العين السياسية والمتمثلة هنا في قيادات المنظمات العامة -الوزير أو من هو أعلى منه- وأيضاً هناك العين القانونية من مديري المنظمات العامة أنفسهم

ولقد استقر النمط البيروقراطي كسبيل تنظيمي إداري في المنظمات العامة على مستوى العالم قاطبة ولو كره الكارهون حيث يوظف في حالة النقاء - كل مقومات توحيد الأداء ورشده وموضوعيته، وإمكانية السيطرة على مقدرات الأداء في وحدات المنظمات العامة مهما تنوعت وتشتت

ونظراً لما شاب هذا النمط البيروقراطي من أوجه قصور متعددة، بفعل تقادم القوانين واللوائح والأنظمة المسيرة للأداء، وفساد المناخ العام، والمناخ التنظيمي، أضحي النمط مكروهاً، ولكن الانصاف يستدعي أن نقرر لماذا كره هذا النمط، ونقول أنه لم يكره لذاته، وإنما بأفعال من يستخدمونه

وعماد النمط البيروقراطي: المكتب؛ ذلك الفراغ المعماري الوظيفي الذي يحتوي على الأثاث والمعدات والآلات والوسائط الاتصالية، ويقوم على الأداء فيه أفراد متخصصون، ولماذا المكتب هو العماد، لأن كافة الاتصالات في ذلك النمط البيروقراطي هي اتصالات محررة على وسائط ورقية، تحقق نقل وتبادل البيانات والمعلومات طرفين، على أن يتم حفظها كمستندات ووثائق يعتمد عليها عند المراجعة، وعند الرقابة، وعند الضعافات القضائية

وتعمل المنظمات العامة باستمرار، على توفير الاستقامة للأداء فيها ونشدان السلامة من كل عيب توفّر أو يتوفّر، وذلك من خلال فعاليات مستمرة، وفق خطط طويلة، ومتوسطة، وقصيرة الأجل، وأيضاً برامة توضع لأغراض محددة في هذا المجال، حتى يكون الأداء في هذه

المنظمات حائزاً على رضا الجماهير، وكل هذه الضعافات تطلق على مصطلح الإصلاح الإداري

المنهج

تشير لفظة المنهج اصطلاحياً، إلى كافة الإجراءات التي يتمثلها الباحث حين سعيه إلى سبر غور ما استهدفه، حيث يجد مسارات واضحة ومحددة المعالم يجتازها

من البداية إلى النهاية، دونما تخبط، ودرءاً لأي إحصائيات ولقد تم تناول موضوع إدارة المنظمات عبر عدة مداخل منهجية

وهي المدخل القانوني، والمدخل الوظيفي، والمدخل السلوكي، والمدخل البيئي، ويركز المدخل القانوني على الأطر القاعدية العامة المجرد، والتي نمت وترعرت في ضوء دستور الدولة، ومن ثم تمحورت الدراسة هاهنا حول المجموعة القانونية بإفرازاتها اللائحية والقرارية المظمة للأداء في السلطة التنفيذية

ويوفر المدخل الوظيفي، العمليات أو الوظائف أو الممارسات الإدارية، التي تتحقق من خلالها الإدارة، بعد أن تم البناء بكل مقوماته المنظمية، ويكاد يجمع الكتاب وفقهاء الإدارة على عمليات أربع، وهي التخطيط، والتنظيم، والتوجيه والرقابة، ولا ننسى أنها تتحول إلى فعاليات بالصناعة القرارية

وينطلق المدخل السلوكي نحو دراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية لأولئك العاملين في المنظمات العامة، للتعرف على مسببات ومحركات السلوك ومن ثم كيفية الاشباع، والاتصال، والقيادة

ولقد قام هذا المدخل بتحليل للآثار السلوكية غير المتوقعة من النمط البيروقراطي، والمتمثلة في الجمود واستبدال الأهداف والالتزام بالحد الأدنى والبيروقراطيولوجي، وارساء قواعد المناخ التنظيمي الفاسد، وذلك لمحاولة تحسين واصلاح المناشط الأدائية في ظل بيروقراطية . لافكاك منها . نقية، وتصفية شوائبها باستمرار

ويتناول المدخل البيئي، تأثير الظروف البيئية السياسية، والاجتماعية والاقتصادية، على أبنية وممارسات المنظمات العامة في المجتمعات التي هي فاعلة فيها، ومدى التبادل التفاعلي بين هذه الظروف البيئية والمنظمات العامة حين التحمل، وحين الأداء ونتائجه

ولقد أفضى الكتاب، حينما حاول بلورة مدخله المنهجي، رحيق كافة المداخل السابقة، ذاتياً عن بعض سلبياتها، ولم ينس الطرف والشروط التي اذا حدثت فإنها تستدعى تصرفاً معيناً، وهي المعروفة بالنظرية الموقفية، لذلك رصعت الصفحات، كلما دعت الضرورة، بالتأثير الموقفي عليه، يمكن اعتبار أن المدخل المنهجي لهذا الكتاب، هو المدخل المنهجي المتكامل

وسيلمح المتلقى أن هناك منهجاً متواز، استخدم في العرض، فلقد كان الموضوع الرئيسي للكتاب هو ادارة المنظمات العامة، لذلك استخدم المنهج الموضوعي حيث تم تجزئة الموضوع الى عدة جزئيات متسلسلة، كفقرات لعمود واحد، توفر البساطة والفهم، وتعلم معاً لتكون الموضوع الرئيسي.

من هذا الكتاب

يفيد هذا الجهد العلمي، كل من يبحث في شأن المنظمات العامة، من حيث البناء والعمليات، والنمط الاداري، وهم كثر

فيمكن أن يستفيد من هذا الكتاب طلاب المرحلة الجامعية في الجامعات والمعاهد العليا، وايضا طلاب الدراسات العليا، خاصة في التخصصات الادارية والقانونية، وربما يضيف لبنات تأصيلية للسادة الممارسين في ذات المجالات الادارية والقانونية.

الفصل الأول المدخل

الفصل الأول

المدخل

عندما نسير أحوار التاريخ القديم، سيتضح أن ظاهرة المنظمات ليست كشيء جديداً تنفرد به العصور الحالية، فلقد تمكن المصريون القدماء من تشييد أقدم بيروقراطية في التاريخ التزم في عقدها منظمات متعددة، حققت من الإنجازات الكثير والكثير، وهكذا أيضاً في الحضارات القديمة، ولعل سور الصين العظيم خير شاهد على ذلك.

وتمتاز منظمات العصر الحديث عن المنظمات الغابرة من حيث عددها ومن حيث قدراتها الفاعلة على تلبية الأشباع لحاجات مجتمعية متعددة شديدة التباين، وأيضاً تتسم بتنامي حجمها، وتعقد بنائها

وترتبط المنظمات بالمجتمعات التي يتزايد وينمو فيها ظاهرة تقسيم العمل فتعاون جماعات بعينها داخل منظمة لتحقيق هدف بعينه، إنما يشي بأن هناك جماعات أخرى تنظم وتتعاون في منظمات مختلفة، من أجل تحقيق أهداف مقصودة وعليه، فالتمايز والتباين والتبادل، هي ظروف مجتمعية تفرض ظهور المنظمات وتناميها

ومن أبرز سمات العصر الحديث، غلبة الطابع التنظيمي عليه، وتغلغله في شتى نواحي الحياة، بعد الحصار الفردية، وتزايد الثقة في المنظمات ونشاطات المجموعات باعتبارها الأكثر قدرة على تحقيق الأهداف ويمكن القول أن الإنسان أصبح في رحلة مع المنظمات من بداية حياته وحتى نهايتها، فهو يولد ويعالج في منظمة هي المستشفى، ويتعلم في منظمة هي المدرسة والمعهد والكلية، ويجنى دخله من منظمة وهي المؤسسة والشركة والمصنع والوحدات الحكومية وغيرها، ويمارس شعائره في منظمة هي المسجد والكنيسة والمعبد، ويتمتع بالسياحة من خلال منظمة سياحية

وعندما يأذن الله بالرحيل، يتم ذلك بواسطة منظمة وهي وحدات الحكومة المتعلقة باستخراج التصاريح ومنظمات نقل الموثى

ويتضح مما سبق أن المنظمة هي النوع، والذي له أشكال متعددة، مثل الوحدة الحكومية، والمستشفى، والنادي، والفندق، والمدرسة، والكلية، والمعهد المؤسسة والهيئة، وما إلى ذلك من أشكال تنظيمية ويتم اختلاف الأشكال التنظيمية، عن اختلاف الأهداف والنشاطات، وأن تم تحقيقها وتنفيذها عبر الشكلي المنظمي

ولما كان هذا المدخل هو بداية البحث الذي نحن بصدد والذي يتعلق بموضوع الإدارة العامة، والذي يعنى كيفية إدارة المنظمات العامة، ولما كانت الفصول التالية سوف نتناول من خلال المنهج الموضوعي الأجزاء المتتابعة التي تكون في مجملها موضع البحث؛ جاء هذا المدخل وهو يتطوى على ستة مباحث.

المبحث الأول المنظمة.

المبحث الثاني الإدارة

المبحث الثالث المجالات التنظيمية

المبحث الرابع الإدارة العامة.

المبحث الخامس العلاقات الفاعلة.

المبحث السادس خطة البحث

المبحث الأول

المنظمة

تلتزم عدة مكونات بعضها ملموس مثل النشاطات، والموارد المادية والأماكن والأعضاء والعلاقات الأفقية والرأسية، وبعضها غير ملموس مثل الثقافة التنظيمية والقيم المشتركة، والاتجاهات السائدة، والأنماط السلوكية التنظيمية في عقد محكم البنيان، لتفرض ما يطلق عليه بالمنظمة.

1 - تعريف المنظمة،

هي كيان أو ترتيب اجتماعي، يشار بطريقة مقصودة، لتحقيق أهداف جماعية مشتركة، من خلال طابع بنائي، وممارسات إدارية

2/1 سمات المنظمة،

تتميز المنظمة عن الأشكال الجماعية التفاعلية الأخرى، بسمات أربع هي

2 / 2 النشأة المقصودة

تظهر المنظمة نتيجة لاتفاق بين كافة أطرافها فقد يقوم المؤسسون بإعداد الأطر الأولى، وتحديد الأهداف ومجالات النشاطات وبعد ذلك ينضم إليها الأفراد على الاتفاق والتراضي، ويعني آخر لا تظهر المنظمة تلقائياً أو قسراً وأرهاباً.

2 / 2 الأهداف الجماعية المشتركة

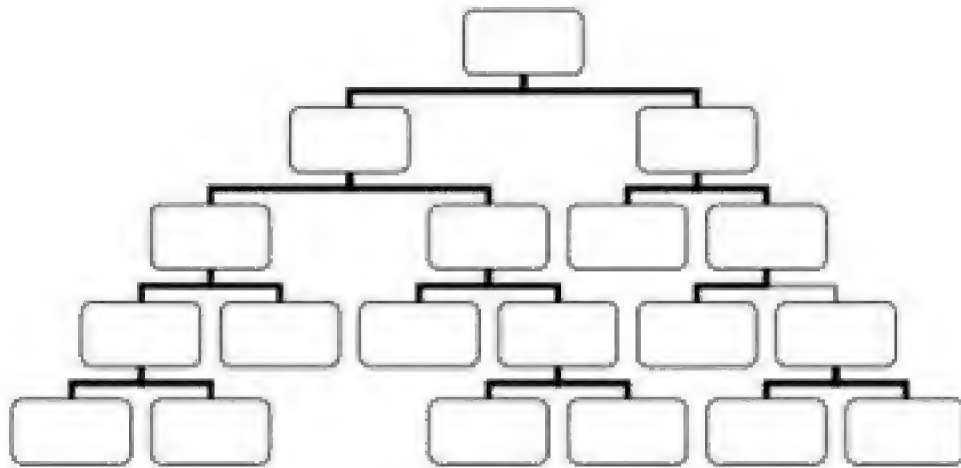
يعبر عن الأهداف بأنها مجموعة الأمور المستقبلية المرغوبة، لوالتي تسعى المنظمة إلى تحقيقها، أو هي الغايات والنهايات التي تسعى المنظمة لتحقيقها وهناك هدف أهداف أساسية للمنظمة، تتفرع وتتجزأ إلى مجموعة من الأهداف الصغيرة الذرية، والتي يقوم كل فرد/ مجموعة على تحقيقها، ويتجمعها معا نصل إلى الهدف الأهداف النهائية وطالما توالى الأفراد برغبتهم على المنظمة

واستطاعوا تحقيق أهدافهم الخاصة، من خلال تحقيق أهداف أهداف المنظمة فإن الأهداف تكتسب صفة الجماعية من ناحية، ومشاركة من ناحية أخرى، لأن تحقيقها الجماعي ضمان لتحقيق كل هدف فردي

2 / 3 الطابع البنائي

تنظم نشاطات الأداء التي ستحقق الأهداف الجماعية المشتركة، في وحدات متدرجة تكون مستويات تنظيمية، يظهر عبرها كثافة وظائف المنظمة ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل البنائي التنظيمي التالي.

شكل رقم (1 - 1) البناء التنظيمي



وبلاحظ على الشكل رقم (1 - 1) أن البناء التنظيمي يضيق في القمة ويتسع في القاعدة، وعليه، يمكن تجسيده في الشكل الهرمي.

شكل رقم (1 - 2)

البناء التنظيمي الهرمي (المستويات التنظيمية)

ولعل الفائدة المرجوة من الشكل رقم (1 - 2) أنه أوضح أن المنظمة تنقسم في داخلها إلى جزئين، جزء يعبر عنه بالمنفذين، وهم الذين يتلقون الأوامر ويصدعون للقيام بالأداء المطلوب منهم. ويمكن توفيرهم عن طريق وحدة الموارد البشرية بالمنظمة، والتي تحدد المواصفات المطلوبة والخبرات اللازمة، وعموماً لا توجد مشكلة في استقطاب وتعيين المنفذين

ويعبر عن الجزء الثاني من المنظمة بما يطلق عليه الإدارة، وهم الذين يتخذون القرارات ويصدرون الأوامر ويمارسون مناشطهم الموسومة بالادارية وتعتبر كل مشكلات المنظمات مرتبطة بالإدارة وليست بالمنفذين.

2 / 4 الممارسات الادارية

من خلال البند السابق والشكل رقم (1 - 2)، واتضح أن المنظمة على هيئة جزئين الأول المنفذين، والثاني الإدارة، ولما كان أداء المنفذين يتمثل في المجهود العضلي أو الذهني أو خليط منهما، فإن للإدارة أيضاً ممارسات تستطيع من خلالها أن تستخلص جهود المنفذين، وتتمثل فيما يسمى بالممارسات الادارية أو العملية

الإدارية، أو التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، (سيتم شرحها تحت عنوان الإدارة)

3 - وظائف المنظمة:

يعتبر تحقيق الهدف النهائي للمنظمة، هو حصاد لمجموعة كبيرة من النشاطات التي تنتظم في وحدات، بعد تجميعها تصنيفياً وفق أساس الوظائف لتفصي الوظائف الأساسية التالية وظيفة التسويق، ووظيفة الإنتاج، والوظيفة المالية ووظيفة القوى البشرية (الأفراد).

الجدير بالذكر أن هناك وظائف أخرى كثيرة، قد تنطوي تحت وظيفة من الوظائف الأساسية السابقة مثل الشراء والتخزين، وقد تفرد لها المنظمة وحدة مستقلة مثل الوظيفة الهندسية، ووظيفة العلاقات العامة، وغيرها.

ويجب أن يدرك المتلقي أن مسميات هذه الوظائف قد يتباين باختلاف طبيعة المنظمات، وباختلاف أهدافها، ونشاطاتها، ولكن يجب التيقن أنها ذات فعاليات التسويق، الإنتاج، المالية، القوى البشرية، وأن تجملت أو صيغت بمسميات أخرى، وفيما يلي تبين لكل وظيفة أساسية بإيجاز:

3 / 1 وظيفة التسويق

مجموعة من النشاطات التي تؤدي إلى إشباع حاجات ورغبات المتلقين وتحقيق أهداف المنظمة، من خلال فعاليات إدارة المنتج، والتسعير، والتوزيع والترويج.

3 / 2 وظيفة الإنتاج (العمليات)

تتكون من نشاطات متعددة تقوم على اتخاذ القرارات المتعلقة بظهور المنتجات المطلوبة، والتأكد من الإنتاج (سلعه - خدمة - حزمة منافع) جاء طبقاً للمواصفات الموضوعة، وبالكميات المطلوبة، وفي الزمن المحدد، وبأقل تكلفة ممكنة

3 / 3 الوظيفة المالية

تعنى هذه الوظيفة بتعظيم المنظمة أى قيمتها إلى أقصى درجة ممكنة، عن طريق تحديد مصادر الأموال والحصول عليها أفضل الشروط، وتحديد استخدامات هذه الأموال، بمعنى التخصيص الأمثل لموارد المنظمة على الأصول المختلفة، ثم إدارة هذه الأصول بأقصى كفاءة.

3 / 4 وظيفة القوى البشرية (الأفراد)،

تتعلق هذه الوظيفة بالبعد المرتبط بالناس (الأفراد) في المنظمة، فهي تقوم بفعاليات متعددة في هذا المجال، يمكن بلورتها في الاستقدام (الاستقطاب، و الاختيار، والتعيين)، والتنمية (التدريب)، والدافعية (الأجور، والحوافز و الصيانة (تقييم ، ترقيع)

المبحث الثاني

الإدارة

نشأ المنظمات بصفة عامة لتحقيق أهداف محددة، تحتاج إلى تجميع واستخدام موارد تنظيمية مختلفة، منها الموارد المالية، والبشرية، وغيرها، ولن تتحقق الأهداف، إلا من خلال تحقيق التوليفة المناسبة، والمزج الفعال بين كل هذه الموارد ولن يتأتى ذلك إلا بواسطة الإدارة.

وتعل لفظة الإدارة، من أكثر الألفاظ مراوغة في اللغة العربية، فهي لغة من فعل أدار بمعنى حرك، أى تحتوى عل الحركة والتشغيل، ومن ثم تحقيق نتيجة ولكن في الاصطلاح قد تعدد المعانى والمفاهيم التى تنصرف إلى ذهن المتلقى فقد تعنى الكلمة - الإدارة - المكان، وذلك عندما نقول "أنا ذاهب إلى الإدارة المالية أى إلى المكان الذى يوجد فيه من يعملون في الوحدة المسماة بالإدارة المالية

وقد تعنى المستوى، فمن المعروف أن المنظمة - أى منظمة تنظيم عبر مستويات محددة أى طوابق تعلو بعضها بعضاً، تبدأ من المستويات الإشرافية ثم المستويات الوسطى، ثم المستويات العليا، وقد تعنى الوظيفة، وها هنا التركيز في هذا الموضع

أ - تعريف الإدارة كوظيفة

تعددت التعاريف التى تناولت الإدارة كوظيفة، والتى توجد حيثما يوجد مستويات من يقوم بالعمل الإدارى في المنظمة - أى منظمة - ونسوق بعضها الذى يخدم موضوعنا - إدارة المنظمات العامة

"نشاط إنساني منظم ومستمر يهدف إلى تحقيق نتائج محددة، من خلال تجميع وتوجيه المواد المادية والبشرية، وتنمية موارد جديدة، والعمل على استغلالها بدرجة عالية من الكفاءة، وفي ظل ظروف بيئية قائمة ومحتملة .

أو هي (تنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين، من أجل تحقيق الأهداف المرصودة، من خلال التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة).

ومن المعلوم أن الممارسات الإدارية - العملية الإدارية - لن توضع موضع التنفيذ ولن تؤتي ثمارها إلا من خلال عملية اتخاذ القرارات التي هي السمة الأساسية لكل إداري.

وبالنظر إلى التعريفين السابقين للإدارة، نجد أنهما ركزا على ما يسمى بالعملية الإدارية ذات الصلة العمومية من ناحية الممارسة من قبل المدير أي مدير مهما كان مستواه الإداري.

2 خصائص الإدارة،

في ضوء التعاريف السابقة، ومن واقع إسهامات الكتاب والمنظرين في هذا المجال يمكن تلمس بعض الخصائص والسمات المميزة للإدارة، بإيجاز، على النحو التالي.

1/2 تلتوى الإدارة على تحديد الأهداف، بينما يقوم آخرون على تنفيذ النشاطات التي تحققها.

2/2 عملية مستمرة، لأنها تعمل على بقاء المنظمة واستمرارها، ولن يتأتى ذلك إلا بتحقيق إشباعات المتلقين دائمة التغير.

2/3 عملية تتشابه فيها مجموعة من الوظائف أو الممارسات الإدارية (التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة).

2/4 السمة الأساسية فيها هي عملية اتخاذ القرارات، حيث لن توضع كفاءة الوظائف موضع التنفيذ سوى بإتخاذ القرارات المناسبة فيها

2/5 نشاط إنساني هادف، تتعامل مع الجماعات الذين يعملون على تحقيق الأداء في وظائف المنظمة (التسويق والانتاج والمالية والقوى البشرية)

2/6 تكيف مع المتغيرات البيئية، وتتفاعل معها، حتى تتحقق أهداف المنظمة

3- العملية الإدارية

لقد استقر الفكر الإداري، والممارسات الفعلية، على أربع وظائف أساسية تكون العملية الإدارية أو وظائف الإدارة أو ممارسات الإدارة، يدخل في طبيعتها بقية الوظائف الفرعية، حيث يتم تأديتها ضمنها، وهذه الوظائف - أساسية التخطيط والتنظيم، والتوجيه، والرقابة ويمكن عرضها بإيجاز كما يلي

1/3 التخطيط

يعبر عنه بالأعداد المقدم لما يبيح عمله، زمانه، ومكانه، وأدوات التنفيذ والأفراد القائمين على أمر التنفيذ ويحتاج التخطيط إلى التنبؤ، وتحديد الأهداف، والسياسات، والإجراءات والقواعد، والموازنات التخطيطية (التقديرية)

2/3 التنظيم

يقضي التنظيم إلى العملية التي تهدف إلى تحديد الأعمال المراد إنجازها تحديداً واضحاً، ثم تجميعها في مجموعات مرتبة ومتسقة، مع تحديد المسؤوليات والسلطات، وإنشاء العلاقات الأفقية والراسية، ووضع أسس التعاون بين الأفراد حتى يمكن أن يعملوا معاً عملاً مشتركاً، بأقل حد من الاحتكاك والتناحر، للوصول إلى الأهداف المطلوبة بكفاءة وفعالية

ويتطلب التنظيم تصميم الهيكل التنظيمي - التمايز الأفقي والتمايز الراسي - وتعيين الأفراد اللازمين والمؤهلين لعمليات التشغيل المفضية إلى الأهداف

3/3 التوجيه

تتعلق وظيفة التوجيه، بعملية إرشاد المرء ووسين، وإثارة دوافعهم، وحفزهم لأداء الأعمال المنوطة بهم، عن طريق الاتصال بهم، وقيادتهم، والحصول على رضاهم وبناء على ذلك لابد من معرفة دوافع الأفراد، وتوفير الحوافز المناسبة التي تعمل على الحصول على أقوى الدوافع للأداء، ومن ثم توفير مستويات الرضا المناسبة عن العمل؛ ولن يتأتى ذلك إلا من خلال قيادة واعية

4/3 الرقابة

تهدف وظيفة الرقابة إلى التأكد من أن الأداء الفعلي يتم طبقاً للأهداف والسياسات والخطط التي سبق وضعها (وظيفة التخطيط)، ومن خلال الهيكل التنظيمي الموضوع (وظيفة التنظيم)، ومدى خلو الأداء من العيوب، ومدى انتظام الأفراد (وظيفة التوجيه)، ويتم كل ذلك بواسطة المعلومات عن الأداء الفعل ومقارنته بالمعايير سابقة الأعداد والتجهيز، وإذا ظهرت الانحرافات من خلال عملية المقارنة، ويتم دفع التيار التصحيحي

4-السمة الأساسية-اتخاذ القرارات

من خلال العرض السابق لوظائف الإدارة، يتضح أنها تحتاج إلى أداة فعالة حتى تضعها موضع التنفيذ، وهذه الأداة هي عملية اتخاذ القرارات، والتي هي السمة الأساسية لكل من يعمل بالإدارة

ويعبر عن عملية اتخاذ القرارات بأنها "اختيار بديل واحد من بين بدائلين محتملين أو أكثر للتعامل مع مشكلة معينة أو موضوع معين في ضوء بعض المعايير"

وتحتاج عملية اتخاذ القرارات إلى عدة مراحل تتمثل في تحديد وتحليل المشكلة الموضوع، واستدعاء البدائل، وتقييم البدائل، واختيار البديل المناسب، ووضع موضع التنفيذ، ومتابعة التنفيذ.

5- المستويات الادارية:

يقوم على أداء النشاطات والممارسات الادارية (العملية الادارية وظائف المدير) من نطلق على كل منهم مسمى مدير، والمدير هو الشخص الذى يشغل موقعا في اى مستوى-يتيح له تنفيذ الأعمال من خلال مرؤوسين، بواسطة ممارساته الادارية، وسلطاته المنصبية.

وإذا صنفنا المديرين من الناحية التنظيمية، يمكن وضعهم في ثلاثة مستويات عريضة، يحتوى كل مستوى منها على مستويات فرعية أخرى، وفقا لحجم المنظمة وطبيعة نشاطاتها، وما إلى ذلك

5 / 1 مستوى الادارة العليا:

يختص مدير هذا المستوى بتحديد الأهداف والاستراتيجيات طويلة الأجل ويشغل هذا المستوى القادى الاداريون من الفئة العليا والممتازة.

5 / 2 مستوى الإدارة الوسطى

يقوم هذا المستوى بتوجيه النشاطات الوظيفية، كالتسويق، والانتاج والتمويل والأفراد، ويشغل هذا المستوى رؤساء الأقسام ومن هم في مستواهم.

5 / 3 مستوى الادارة الاشرافية:

يتعامل هذا المستوى مع المنفذين مباشرة، فيما يتعلق بتنفيذ خطط الأداء في جميع وظائف المنظمة، ويشغل هذا المستوى المشرفون وملاحظو العمال.

ويمكن إيضاح المستويات الادارية من خلال الشكل التالي

شكل رقم (1 - 3)

المستويات الإدارية

المبحث الثالث

المجالات التنظيمية

تظهر كيانات تنظيمية متعددة، لها ذات الوظائف، وتدار من خلال نفس الممارسات الإدارية، وإن تباينت الأهداف، واختلفت ظروف التطبيق المنشئة لأساليب ذات خصوصية نابعة من هدف المنظمة ذاتها، ومن الفاعلية في العملية الإدارية ويمكن أن نصنفها - المنظمات - وفق أساس الهدف على النحو التالي

1 - المنظمات العامة:

تستهدف هذه المنظمات تحقيق اشباعات المواطن، والمحافظة على حياته وتنظيمها، من خلال تقديم المنافع بدون مقابل من خلال الأجهزة والهيئات التابعة للجهاز الحكومي في الدولة أي دولة ويطلق عليها مصطلح الإدارة العامة .

2- منظمات الأعمال:

تعمل هذه المنظمات على تحقيق الأرباح، من خلال تقديم المنتجات (سلع خدمات/ حزمة منافع) التي تحقق اشباعات للمتلقيين، ومثالها كفاءة المنظمات التي تتقاضى ثمنًا لمنتجاتها، كالمصانع، والمتاجر، والمسارح، والضائق، ويطلق عليها مصطلح إدارة الأعمال.

3 - المنظمات الدولية

تسعى هذه المنظمات إلى تحقيق التناغم والانسجام بين أعضائها - وهم الدول- مما يوفر السلم والأمن الدوليين عن طريق التعاون ونيل الخلافات والصراعات، وتكون هذه المنظمات على المستوى العالمى مثل منظمة الأمم المتحدة وقد تكون على المستوى الإقليمى مثل منظمة الوحدة الأفريقية، والتي ستتحوّل إلى مؤسسات للاتحاد الإفريقى المزمع ظهوره، ومثل منظمة مجلس التعاون الخليجي وغير ذلك من المنظمات، ويطلق عليها مصطلح الإدارة الدولية

4 - المنظمات الأهلية (الخيرية):

تنهض هذه المنظمات على نشاطات أكثر في مجالات متعددة مستهدفة تحقيقاً الخير ناشدة الثواب، من خلال الكيانات التي تعمل على تحقيق النواحي الاجتماعية الثقافية، مثل دور العجزة والأيتام، وفي التعليم أيضاً، غير ذلك من المجالات الخيرية، ومثلها جمعية الإدارة العلمية للخدمات الاجتماعية والثقافية والمشهرة برقم 1070 لسنة 92، ومالكة المعهد العالي للسياسة والفنادق والحاسب الآلي بالسيوف - بالإسكندرية

المبحث الرابع

الادارة العامة

تجلى من العرض في المباحث السابقة، أن هناك في الأساس تكوين اجتماعي هادف حتي بالمنظمة؛ والتي تفتت ومنت في كل مناسط الحياة؛ فظهرت في المجال الحكومي، ومجال الأعمال والمجال الدولي، والمجال الخيري، وتنقسم هذه المنظمات في داخلها إلى جزئين، وهما الادارة والمنفذين

ولما كان استهداف هذا الكتاب اجلاء وتوضيح الماهية الادارية في المنظمات العامة، والتي اصطلح على تسميتها "الإدارة العامة" كان هذا المبحث والذي ينساب من خلاله:

1 - تعريف الادارة العامة:

بادئ ذي بدء كان من المفروض أن يكون العنوان للتعريف ادارة المنظمات العامة؛ ولكن حتي يتسق العنوان مع ما هو شائع في سائر الكتب التي تناولت الموضوع من ناحية، وما اتفق عليه الأكاديميون والممارسون من ناحية أخرى، جاء العنوان بعالية.

يطلق علي الادارة العامة في الانجليزية Public Administration وتوضح كلمة كل ما هو عام، أي كل ما هو شامل، وخلاف ما هو خاص، أي لا تفرقة البتة بين فرد وآخر؛ وأما كلمة Administration هي مصدر لـ *Administer* بمعنى أدار، وهو مشتق من الكلمة اللاتنية *Administer* والذي يعني توفير الخدمة، وتقديم العون للآخرين.

1 / 1 تعريف الكتاب:

وتقد تعددت التعاريف المصطلحية للإدارة العامة (ادارة المنظمات العامة) ونسوق بعضها على النحو التالي

"النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة"

Administration Organization عامة

الإدارة العامة هي إدارة تتولاها المنظمات

يقصد تحقيق أهداف عامة Objectives".

الادارة العامة هي مجموعة الأنماط المشابهة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي . نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الادارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق أهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة . انها عملية تنظيم الجهود البشرية لتحقيق الأهداف العامة للجهاز الإداري وفق أسلوب أو أساليب تشبع أغراض اجتماعية محددة من تحقيق هذه الأهداف تنظيم وإدارة الجهود البشرية داخل المنظمات العامة لتحقيق الأهداف الحكومية في إطار السياسة العامة للدولة

1 / 2 تعريف الكتاب،

بعد استقراء بعض التعاريف التي وردت على متون الكتب، يمكن المحاولة الى الوصول الى تعريف يحاول أن يكون محتوياً على ما وقر في الفكر الإداري وفي الفكر الدستوري الذي تناول الدولة؛ ليكون كالآتي . الفاعليات الإدارية الناشطة في المنظمات العامة المنبثقة من الدولة والتي تسعى لتحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة بكفاءة وفعالية

1 / 3 أضواء على تعريف الكتاب،

يتطوّل تعريف الكتاب على عدة عناصر تحتاج إلى أضواء كاشفة نعين المتلقى على التّبصر الصحيح لموضوع الإدارة العامة، ونستعرضها فيما يلي 1/3/1 احتوى التعريف على الجانب العضوي للمنظمات العامة والتي تعرف بالجهاز الإداري للدولة الذي يحتوى على الأجهزة والهيئات والمؤسسات التي تقدم المنتج - الخدمة - لعموم الجماهير بدون مقابل، ولكن يمكن أن يتم تحديد رسوم معينة نظير الحرص والجدية في طلب الخدمة أو العمل على تجويدها.

2/3/1 تضمن التعريف الجانب الموضوعي، والذي تمثل في الفاعليات الادارية التي يمارسها المديرون على اختلاف مستواهم في المنظمات العامة والتي تتمثل في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، والتي توضع موضع التنفيذ بواسطة السمة الأساسية للمدير - أي مدير - الآ، وهي اتخاذ القرارات

3/3/1 تعمل المنظمات العامة على تحقيق أهداف الدولة، والتي تعنى الغايات أو النهايات أو مجموعة الأمور المستقبلية التي تسعى الدولة لتحقيقها سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، ويظهر ذلك في موثيق الدولة.

4/3/1 تسعى المنظمات العامة لتحقيق أهداف الدولة، في ضوء السياسات العامة التي تحددها القيادات السياسية الحاكمة.

يرى الكاتب أن هناك فرقا بين الأهداف وبين السياسات، لأن بعض الكتاب في موضوع الادارة العامة، قد أورد أن السياسة العامة هي الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاطات التي تتدخل فيها الدولة فالأهداف هي الغايات التي تروى إليها الدولة، وأما السياسات فهي الخطوط العريضة أو المنطقة التي تعمل وفق إطارها لتصل إلى الأهداف، فالدول كافة قد تتشابه أهدافها، ولكن بالقطع تتباين السياسات العامة التي تتحرك من خلالها المنظمات العامة لتحقيق الأهداف، فعلى سبيل المثال سوف تختلف السياسات العامة من دولة ذات نظام رأسمالي إلى دولة ذات نظام اشتراكي لتحقيق ذات الهدف.

فإذا حددت الدولة س، والدولة ص نفس الهدف الاقتصادي لهما وهو تحقيق نمو اقتصادي بمعدل يصل إلى (أ) خلال الخمس سنوات القادمة.

يمكن أن تحدد الدولة (س) سياساتها العامة الاقتصادية بتشجيع الاستثمارات الأجنبية، وفتح أبواب النشاطات الاقتصادية على مصراعيها لكل من يستطيع أن يضيف للنمو على حين أن الدولة (ص) سوف تحدد سياساتها العامة الاقتصادية في الاعتماد على الذات وإطلاق يد الفعاليات الوطنية دون غيرها من خلال سياسات

ضرائبية تعتمد على الاعفاء، وتقديم خدمات الدولة لكل وطني يقدم ما يرفع النمو الاقتصادي.

وعليه، يجب أن تتم التفرقة الدقيقة بين الأهداف والسياسات، وهو ما يتم عبر الفقرات السابقة. لذا لزم التنويه.

5/3/1 تتولى الدولة وظائفها عن طريق السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكاد يتفق كل الفقه على أن الإدارة العامة – المنظمات العامة – هي الشق الإداري للسلطة التنفيذية وعليه، يتم استبعاد السلطتين التشريعية والقضائية من مفهوم الإدارة العامة، استبعاد السلطتين التشريعية والقضائية من مفهوم الإدارة العامة، ولكن هناك استثناءات على ذلك فعل سبيل المثال هناك وحدات تندرج تحت الإدارة العامة في داخل السلطة التشريعية ومثالها وحدة الأمانة العامة بالمجلس البرلماني.

وفي السلطة القضائية، جمهوره الموظفين التنفيذيين في وحداتها والذين يطلق عليهم الموظفين الإداريين، والذين لا علاقة لهم البتة بالفعاليات الفنية القضائية ليس هذا فحسب، بل هناك مهام إدارية يمارسها من يحتل المناصب الإدارية من رجال السلطة القضائية ذاتها مثل رؤساء المحاكم ومن على دريهم وتأسيساً على ما سبق، ورغم أن الكتاب يساير كل الفقه في موضوع الإدارة العامة وأن ينصرف في أغلبية إلى السلطة التنفيذية، إلا أن الاستثناءات السابقة جعلت تعريف الكتاب ينسحب على العموم أكثر من انسحابه على الخصوص فقد جاء المنظمات العامة المنبثقة من الدولة.

6/3/1 يشير التعريف إلى مصطلحين إداريين وهما الضعالية، والكفاءة، فأما الضعالية فهي تعنى مدى تحقق الأهداف، وأما الكفاءة فهي توضيح تحقيق النتائج – الأهداف – بأقل التكاليف الممكنة، وعليه، فإن إدارة المنظمات العامة عليها أن تسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة بالإستخدام الأفضل والأمثل للموارد المتاحة للدولة دونما تبذير أو اسراف أو اهدار أو ما شابه ذلك

المبحث الخامس

العلاقات الفاعلة

تنهض المنظمات العامة على تحقيق أهداف الدولة ومن خلال السياسات التي تحددها القيادات السياسية، بواسطة فعاليات إدارية، ومن خلال جهود جمهرة من الموظفين العموميين، الذين يتحدد لهم الواجبات والحقوق من خلال قواعد عامة مجردة (القانون).

وعليه، فالمنظمات العامة (الإدارة العامة) لها فعاليات ذات ديمومة واستمرار مع القيادات السياسية، ولها ذات العلاقات مع كل من علم الإدارة، وعلم القانون.

1 - علاقة الإدارة العامة مع السياسة:

تعود كلمة السياسة إل ساس الناس - سياسة أى تولى رياستهم وقيادتهم والأمور دبرها، وقام بأصلاحها وعليه، فهو سانس، هذا ما جاء في المعجم الوجيز وأصل السياسة فكما جاء في اللسان من السوس بمعنى الرئاسة، وساس الأمر سياسة أقام به، والسياسة هي القيام بالأمر بما يصلحه والمقصود بالأمر هنا أمر الناس، أى حكم الدولة

ولقد مر تعريف السياسة كمصطلح علمي بعدة مراحل، من بداية أرسطو عندما تكلم عن الدولة المدنية، وحتى اليوم وعليه، تنامت تعاريف متعددة تسوق منها واحداً ولعله أبسطها.

السياسة هي (العمل الذى يوضح علاقة الحاكم بالمحكوم وعلاقة الدولة بالدول الأخرى)

وغاية السياسة هي تربية المواطن الصالح، والتوسع في فهم العلاقات الدولية والإعداد لشغل وظائف الإدارة العامة داخلياً وخارجياً بما يخدم مصالح الدولة وتضع القيادات السياسية في الدولة - أى دولة - الأهداف التي تريد أن تصل إليها مع وضع السياسات أى الخطوط العريضة التي من خلالها تصل إلى الهدف

لاحظ الفرق بين السياسة وبين السياسة-ومن ثم فعلى المنظمات العامة - الإدارة العامة - أن تقوم بالتنفيذ وذلك بوصفها المنظمات المنبثقة من الدولة والحال كذلك. فالإدارة العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة من حيث تحديد الأهداف ووضع الخطط وممارسة الرقابة، فعلم السياسة يوضح تحديد الأهداف العامة، وهي التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها باعتبارها أداة التنفيذ التي يمتلكها السياسيون

وكما يؤثر السياسة في الإدارة العامة، يؤثر أيضاً الإدارة العامة في السياسة السياسيون - فكلما انتظم الأداء في المنظمات العامة وارتفع مستواه وتحققت الضمانية والكفاءة، كلما نجحت الدولة - السياسيون - في القيام بواجباتها وتنفيذ التزاماتها في مواجهة المحكومين، بما يدعم الثقة بالحكام، ويوفر الاستقرار السياسي للدولة

2 - الإدارة العامة وعلم الإدارة،

انضح من خلال البحث الثالث - المجالات المنظمية أن هناك منظمات متعددة يكن تصنيفها وفق أساس الهدف إلى منظمات عامة، ومنظمات أعمال ومنظمات دولية، ومنظمات أهلية خيرية، ولاح من قبل ومن خلال الفكر المنظمي أن المنظمة كيان ينقسم داخله إلى جزئين جزء إدارة، وجزء منفذين. وعليه، فنحن في موضوع الإدارة العام أمام منظمات تأخذ صفة العامة لأنها تقوم على تحقيق الصالح العام أي اسداء المنافع العامة، ولا تقصد من وراء ذلك تحقيق الربح، وحتى تحقق ذلك لا بد لها من إدارة، شأنها شأن كافة المنظمات في كافة المجالات

ولم يتبلور ويتشكل علم الإدارة إلا في بدايات القرن العشرين، ومن خلال مجال الأعمال، ولقد مر بمراحل متعددة

بدأ علم الإدارة بالظهور من خلال ما أطلق عليه المدخل التقليدي الذي تكونت أراضائه في مصنع ميدفيل للصلب بالولايات المتحدة الأمريكية، وقد حوى ثلاثة

نماذج وهي نموذج الإدارة العلمية لتيلور، ونماذج التكوين الإداري لفايول ونموذج البيروقراطية لفيبر، مع إرساء عدد من المبادئ الإدارية والتنظيمية ولقد تمحور هذا المدخل حول الإنسان الاقتصاد الرشيد، وحول التنظيم المغلق والتخصص الشديد للإنسان والنظر لهذا الإنسان بوصفه آلة وأعقب ذلك، وبعد متغيرات بيئية فاعلة في بدايات الثلاثينيات من القرن العشرين ظهور مدخل العلاقات الإنسانية على يد مايو ونابعيه، والذي أرسى قاعد التعامل مع الإنسان كآدمي، وأوضح أثر التنظيم غير الرسمي، وتطور للإنسان بوصفه كائن اجتماعي وليس ترسا في آلة؛ وانبتق من هذا المدخل، المفكر السلوكي الذي بحث في حاجات الإنسان وكيفية اتباعها وما لبث أن ظهرت خمسينيات القرن العشرين حتى تم الأخذ بفكر الأنظمة والنظر للمنظمة نظرة كلية باعتبارها نظاما كليا يحتوي على مجموعة من الأجزاء يكون كل جزء نظاما فرعيا تتفاعل مع بعضها البعض من ناحية، ومع بيئتها من ناحية أخرى وطلق التطور في مجالات إدارة الأعمال يأخذ مداه حتى وصل إلى الفكر الموقفى، والذي يعنى أن التصرفات والسلوكيات المبنية على القرارات الإدارية لا تبني وفق قوانين جامدة سابقة الأعداد والتجهيز، وإنما وفق متغيرات فاعلة إذا حدثت مكانا وزمانا -تتطلب تصرفا بعينه، لاغيره- وعود على بدء، سوف نجد أن الدولة أسبق قياما من المشروعات والمنظمات الخاصة، ولكن هذا لم يمنع المنظمات الخاصة والأعمال الخاصة من التطور سواء الطبيعي أو التطوير من خلال البحث والدراسة، وعليه إرساء مجموعة من القواعد والأسس والنظريات، والتي تشكلت بفعل الانفتاح على جميع المعارف في شتى المجالات ليس هذا فحسب، بل التوغل في التدريب لاكتساب وتنمية مهارات الإداريين والمنفذين على حد سواء

وعندما لاح ذلك المخزون المعرفي والمهاري للمنظمات العامة - الإدارة العامة - لم تتركه بدعوى الاختلاف بين الأهداف في منظمات الإدارة العامة ومنظمات إدارة الأعمال، ومن ثم تكونت أسس ومعارف ونظريات للإدارة العامة، هي ذاتها المستمدة من علم الإدارة التي تكون ونضج في رحم إدارة الأعمال، مع تطعيمها بعلوم فاعلة لا غنى عنها كعلم السياسة وعلم القانون الإداري

وعلى الرغم من دعاوى التباين والاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة - إدارة الأعمال - من حيث الهدف، ومن حيث طبيعة السلطة المسنولة ومن حيث الحجم، ومن حيث التشكيل للقوى البشرية، وغير ذلك الكثير مما أورده الفقهاء، إلا أن التلاحم والتعاقد والتساند والنهل من معين مشترك سيعطل القاسم المشترك الأعظم فيما بينهما، وسيظل علم الإدارة هو المظلة لكل الكيانات الاجتماعية التي تنشأ بطريقة مقصودة لتحقيق غايات مشتركة، سواء أكانت عامة، أو خاصة، أو دولية، أو خيرية، أو غيرها.

3 - الإدارة العامة والقانون الإداري

يرتبط القانون الإداري ارتباطاً وثيقاً بالإدارة العامة - المنظمات العامة - بأن تمثل الإدارة محور الدراسة لكل منهما، ومنها اشتق اسميهما
تحتاج المنظمات العامة - الإدارة العامة - إلى نواح فنية تستمد من علم الإدارة من خلالها يستطيع المديرون استخلاص جهود الأفراد
المروسين طواعية واختياراً بفعل التأثير عليهم بواسطة مناشط القيادة التي تحقق بهم الأهداف وتحصل على رضاهم أيضاً، هذا من ناحية الأفراد
كما تسعى المنظمات العامة - الإدارة العامة - إلى فعاليات فنية تستقى من علم الإدارة تضبط من خلالها كافة العناصر المادية، وتحصل منها على المطلوب بأقصى كفاءة ممكنة، حتى تحقق النجاح المنشود.

ويدور القانون الإداري حول مجموعة المبادئ والقواعد القانونية الخاصة بالنشاط والرقابة عليه سواء كان مصدرها التشريع أو العرف أو القضاء، وسواء

تعلقت بالجانب العضوي أو الهيكلي والمعنى بالمنظمات ذاتها، أو ارتبطت بالجانب الموضوعي أو الوظيفي والذي يقصد به الفعاليات الادارية التي تمارس حتى تحقق الأهداف

وتأسيساً على ما سبق، فهناك منظمات عامة تنشأ وفق قواعد قانونية وتدور فعاليتها ضمنها بداية من التفكير والتخطيط ومرواً بالتنفيذ ونهاية بالمتابعة والرقابة ليس هذا فحسب بل أن عمليات التشكيل ذاتها تكوين وتطور القوى العاملة - تخضع لذات القواعد القانونية وعليه فهناك القانون الاداري الملزم كما ان هذه المنظمات العامة بحاجة ماسة للأسس والقواعد والأطر والنظريات الفنية الادارية حتى تحقق التناغم والانسجام بين البشر رؤساء ومروؤسين وبين الموارد المادية المتاحة وصولاً لتحقيق الأهداف

واحكاماً للقانون الاداري هو مجموعة قواعد قانونية تحكم نشاط منظمات الادارة العامة وتحدد حقوق وواجبات كل من الادارة والأفراد، واما علم الادارة فيتضمن القواعد الفنية المتعلقة بالبناء التنظيمي والممارسات الادارية في أجلي وأوضح سبل تنفيذها، حتى تتحقق الأهداف بكفاءة وفعالية.

◆ تعقيب:

لعل المتابع الموضوع العلاقات الفاعلة يتعرف على أهم ما يطلق عليه بالعلوم المتداخلة مع الادارة العامة فمن الملاحظ أن المنظمات العامة قامت وفق أسس تنظيمية، وانا بحاجة إلى إدارة حتى تحقق أهدافها، فالتساؤل من أين لها ذلك؟ فتكون الاجابة من خلال نظريات التنظيم والادارة والتي نمت وترعت في احضان ادارة الأعمال

ولما كانت المنظمات العامة هي اداة الدولة على تحقيق أهدافها وفقاً للسياسات العامة التي تضعها، وأيضاً يدور التساؤل من الذي يضيغ هذه الأهداف ويحدد هذه السياسات؟ سكتون أنهم رجال السياسة أو ما يطلق عليهم السياسيون أو الحكام

أصحاب السلطة في الدولة وعليه، فهناك علاقات أي فعاليات إجتماعية ذات ديمومة واستمرار مع السياسيين، مع علم السياسة بالأحرى وتسعى منظمات الإدارة العامة سعياً حثيثاً نحو الموضوعية، وتناهى بنفسها عن النواحي الشخصية واللاموضوعية، ولذلك كانت للتقنيين أقرب من حبل الوريد، وكان التقنيين هو مجموعة القواعد القانونية الإدارية التي تحكم تصرفات وسلوكيات المنظمات سواء من ناحية التشكيل أو من ناحية الموارد، فالعلاقات متشابهة ودائمة بين الإدارة العامة والقانون الإداري ويمكن تمثيل هذه العلاقات الشاعلة بالشكل رقم (1 - 4).

شكل رقم (1 - 4)

العلاقات الشاعلة

المبحث السادس

خطة البحث

يتعرض هذا البحث - الكتاب - لموضوع الإدارة العامة - إدارة المنظمات العامة - أى أيضاً حلاً لأطر النظرية والوقائع الأدائية المنهجية المستمدة والمستخلصة من نظريات التنظيم والإدارة. مع عدم المحال للفعاليات التأثيرية لكل من علم السياسة، والقانون الإداري ولقد جاء تناول من خلال الناحية الموضوعية والناحية الموضوعية، وذلك على التفصيل الآتى في الفقرات التالية

يبدأ البحث بالناحية الموضوعية حيث يوضح من خلال فصل المدخل فكرة عامة عن ماهية المنظمة وإدارتها ثم المجالات وماهية المقصود بالإدارة العامة، والعلاقات الفاعلة والمؤثرة فيها.

ولما كانت المنظمات العامة - موضوع البحث - هو منظمات الدولة كان لازماً - ومن خلال الناحية الموضوعية - التعرف على ماهية الدولة من حيث المفهوم الأركان والوظائف، ومن حيث الشكل ومن حيث البناء السياسي، ومن ثم التعرف على الأساس الذي ستنبنى منه المنظمات العامة

وتتأبع وحدات البحث موضوعياً، فيعرض للناحية البنائية للمنظمات العامة من حيث كيفية إيجاد التراص المتشاد والمتمثل في الهيكل التنظيمي. ثم التعرف على أنواع المنظمات وعلاقاتها ببعضها البعض، وكيفية انعام التشكيل من خلال الوظائف.

وبعد ذلك تجد العمليات الإدارية موقعها على متن البحث، بدءاً بالتخطيط ثم التنظيم ثم التوجيه، وأخيراً الرقابة ولما كانت هذه العمليات تحتاج إلى اتخاذ القرارات لوضعها موضع التنفيذ جاء موضوع اتخاذ القرارات كسمة أساسية من سمات الإدارة

ووسمت الإدارة العامة بالإدارة البيروقراطية، ولذلك عرض البحث للبيروقراطية كنموذج إداري تتكئ اليه منظمات الإدارة العامة حتى يتحقق لها التنظيم المنشود، وتتوفر لها الفعالية المثالية (هذا في حالة البيروقراطية النقية). ولما توفرت مطالب كثيرة أثناء التطبيق، تطلعت الإدارة العامة إلى ما يسمى بالإصلاح الإدارة تجنباً للمزالق ودرء اللامبال، لذلك يتعرض البحث أيضاً إلى ماهية الإصلاح الإداري.

ويتضح من خلال الشكل التوضيحي رقم (5 ÷ 1) خطة البحث

الفصل الثاني

الدولة مفاهيم أساسية

الفصل الثاني

الدولة - مفاهيم أساسية

لقد أدرك الإنسان منذ وجد نفسه على ظهر الأرض، مدى الحاجة الماسة والشديدة إلى إقضاء ظاهرة التعاون بين أفراد النوع الذين يتكاثرون، ومن ثم يتزايدون، وبالتالي تتعدد الحاجات، والتي تعز على الاتباع إذا نحى كل فرد منهم إلى ذاته فقط، نابذاً الآخرين عليه، نشدان الجماعات تكوين الجماعات الإنسانية.

وعندما تربط هذه الجماعات الإنسانية برباطة من أى نوع جنس، قومية مصالح، وغيرها الكثير، ونقطن أقليةاً بكامل ثقافته، ونبسطة سيطرتها عليه بواسطة ركنها الأهم، ألا وهو الحكومة، يمكن أن يطلق عليها مسمى الدولة ويحاول هذا الفصل أن يتناول مفهوم الدولة من ناحية، وأن يستعرض أركانها المكونة لها بالتفصيل المرتبط بموضوع هذا الكتاب بإدارة المنظمات العامة ويتم هذا التناول عبر ستة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الدولة.

المبحث الثاني: أركان الدولة.

المبحث الثالث: سمات الدولة القانونية.

المبحث الرابع: وظائف الدولة.

المبحث الخامس: مذاهب في وظائف الدولة.

المبحث السادس: رؤية نقدية.

المبحث الأول

مفهوم الدولة

تلوح الدولة في الأفق وتظهر بعد أن تصل الجماعة السياسية إلى درجة معينة من البناء السياسي، يتضح من خلالها تمايزها عن شخصيات الحكام الذين يتوسدون السلطة، ويعنى آخر إذا ذابت الجماعة في شخصيات أولئك الحكام فلا يمكن أن توجد الدولة

ولعل المتبصر على ما كانت عليه حال العصور الغابرة القديمة من سيطرة نظم بالية، من خلالها يعد الأفراد كالعوام، وكان المهيمنون على هذه النظم يمتلكون الأرض وما عليها وعليه، فمن المستحيل أن توجد ظاهرة الدولة وما هو الاسلام الذي إبراز بجلاء استقلالية الدولة عن شخصية من يتجشمون عناء الحكم، وليوضح أن الخليفة رئيس الدولة - يمارس سلطاته باعتباره الأمين عليها، وذلك لفترة محددة نيابة عن الأمة التي تقوم باختياره، عن طريق البيعة الصحيحة المبنية على الرضا من الأمة

ونحت أوروبا في القرن السادس عشر، ما تجلى في النظم السياسية الإسلامية من فصل بين السلطات السياسية وبين من يمارسونها، ومن ثم اتضحت لديهم ظاهرة الدولة

وتأسيساً على ما تقدم يتضح لنا أن هناك بنية سياسية تحمل مضامين معينة، ويظهر من خلالها علاقات وصلات محددة بين الجماعة التي تعيش مع بعضها البعض داخل حدود معينة، ويظهر فيها من يحدد فعاليات ومناشط تضمن ترسيخ ظاهرة التعاون التي سعى اليها الأفراد المكونين للجماعة، حتى تضمن لها البقاء وعليه، فالحاجة ماسة - حالياً - بعد هذا التقديم إلى الوصول إلى تعريف يكاد يقترب من التعريف بلغة المناطقة - الجامع المانع - حتى تتبلور صورة الدولة في الأذهان

يكاد يجمع فقهاء النظم السياسية والقانون الدستوري على ضرورة التنازل عن
عناصر حتى يمكن أن توحد الدولة بمعناها الاصطلاحي العام، ويحاول الكاتب
بلورة تعريف يتسم بالوضوح من ناحية، ولا يفلت منه ما يخل أو يضيع بعضاً من
المعنى المنشود

وفي اللغة فالدولة من دال يدول دالة دولة، فهي الحرب تدال إحدى الفئتين على
الأخرى، وفي المال يتداولونه مرة لهذا وأخرى لذلك وتأتي أيضاً الدولة بمعنى
الانتقال من حالة الشدة إلى حالة الرضاء أو العكس
والدولة في الملك والسنن التي تتغير وتبدل
وعليه، فالدولة لغوياً تؤدي معاني كثر، فهي التغيير والتبدل، وعدم الاستقرار
وعدم الاستمرار ولعل هذا مرجعه - في رأي الكاتب - أن لكل دولة رأس -
رئيس/ملك/امبراطور وهذا الرأس منتهى لا محالة سواء بالموت، أو بالقهر أو
بالثورة، أو بالحرب وما شابه ذلك، الدولة ذاتها كإقليم ومقومات قد تظهر
وتتبدد وتتلأشى وتذورها الرياح، وتضحى أسطراً في صفحات التاريخ
واستخلاصاً مما سبق، فهناك بلا ريب من الأسباب التي يجب أن تتوفر
لاستمرارية رأس الدولة طيلة فترته وفق نظام الدولة، ثم من يأتي في عقبه سواء
من أسرته، أو من حزبه، أو من شيعته، أو خليفته وأيضاً ما ينطبق على الرأس
هناك من ينطبق على الدولة كإقليم ومقومات، أي توفر أسباب تعمل على بقائها
واستمراريتها، ولعل (بن خلدون) في مقدمته قد أفصح عن ذلك
وأما الدولة في الاصطلاح فهي "كيان اجتماعي سياسي يتكون من الشعب الذي
يقطن فوق إقليم معين، وله السادة عليه، وله حكومة .

المبحث الثاني

أركان الدولة

يتضح من تعريف الدولة - السابق - أنه لا بد من توافر أربعة أركان - حتى يظهر الكيان الاجتماعي السياسي وهي الشعب، والأقليم، والسيادة، و الحكومة.

ويمكن تناول كل ركن من أركان الدولة بالتفصيل على النحو التالي

1 - الشعب :

يتكون الشعب من الجماعة الكبرى التي ينتمي اليها الأفراد، والتي يجدون فيها العناصر الأساسية للحياة المشتركة. والتي توفر لهم التمتع بالشعور بالوحدة ويتفاوت تعداد الشعب من دولة إلى أخرى، فهناك بعض الدول التي وصل تعدادها إلى مئات الملايين مثل الصين، والهند، والولايات المتحدة الأمريكية والبعض الآخر لا يتجاوز تعدادها عدة آلاف مثل إمارة موناكو، ودولة سنغافورة وهناك نقطتان جديرتان بالاهتمام في هذا المقام الشعب الأول وهما تبيان التفرقة الدقيقة لعدة مصطلحات ارتبطت بمفهوم الشعب، وسيتم ذلك على النحو التالي

1/1 الشعب الاجتماعي والشعب السياسي

يتحدد مفهوم الشعب الاجتماعي في كل رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها ويقصد بالشعب السياسي كل الأفراد الذين لهم ممارسة الحقوق السياسية، ولعل أهمها حق الانتخاب وعليه، يتطابق مفهوم الشعب السياسي مع جمهور الناخبين، ويخرج باقي أفراد الشعب الذين ليس لهم حق الانتخاب من مضمون الشعب السياسي ويتفاوت نطاق الشعب السياسي ضيقاً واتساعاً، تبعاً لمدى التمتع بالحقوق السياسية، فعندما تقتلص الشروط التي تتبع حق الانتخاب كان تنحصر في السن فقط في مصر 18 سنة لتسع دائرة الشعب السياسي، وعندما تتعلق بالسن بجانب مقيدات أخرى مثل توفر درجة

معينة من التعليم، والانتماء إلى طبقة معينة، ومرور عدد معين من السنوات على

الحصول على جنسية البلد، وتوفر قدر معين المال أو الثروة، فإن دائرة الشعب السياسي سوف تضيق

1 / 2 الشعب والأمة

يمكن الرجوع إلى التعريف للشعب الاجتماعي والمتمثل في كل رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها. وعليه فهناك استقرار مفاهيمي على تعريف الشعب، ولكن هل يوجد فرق بين الشعب والأمة؟ يعبر عن الأمة بأنها لاجماعة الكبرى التي ينتمى إليها الأفراد، والتي تتوفر فيها العناصر القومية التي تشمل اللغة، والدين، والتاريخ، والجغرافيا، والجنس، والثقافة، والمصالح المشتركة وقد تتوفر العناصر القومية المكونة للأمة في شعب الدولة فيكون أمة واحدة، يتطابق الشعب مع الأمة في هذه الحالة وقد يكون الشعب جزءاً من أمة موزعة بين عدة دول _ الأمة العربية ودولها وقد يكون شعب الدولة خليطاً من عدة قوميات مثل يوجوسلافيا إبان حكم الجنرال جوزيب بروز تيتو والجدير بالذكر هنا أن الرابطة التي تجمع بين أفراد الأمة الواحدة، هي رباطة معنوية تستند إلى عناصر قومية ولكنها لا ترتب أي أثر قانوني. أنظر أفراد الشعب في الأمة العربية حين أن الرابطة بين أفراد شعب الدولة الواحدة بغض النظر عن القومية هي رابطة سياسية تفرض عليهم الالتزام بالقوانين والأنظمة، وتقديم لهم في المقابل الحقوق المتمثلة في الحماية وتوفير سبل السعي النشاط لممارسة الحياة والحفاظ والبقاء، وغير ذلك من حقوق تكفلها القوانين

2 - الأقليم - الحيز الجغرافي

يستقر الشعب في حيز جغرافي معين يتناشطون فيه بكل في مجاله سواء على متن الأرض أو داخلها، أو في مياهها، أو سمائها ولقد استقر الفقه السياسي والدستوري على تسمية هذا الحيز الجغرافي بالأقليم ويمثل إقليم الدولة مصدر قوتها وبأسها، بما تغل أرضه من نتائج زراعية وما يستخرج من باطنها من ثروات معدنية ومواد أولية، وما يتوافر من مياهها

بحار وأنهار من ثروات ووجود الأقليم شرط ضروري لظهور الدولة. حيث تبسط الدولة سيادتها، وتطبق قوانينها وأنظمتها على نطاقاته الثلاثة النطاق الأرضي والحيز المائي، والمجال الجوي، والتي يمكن إيضاحها في السطور التالية

2 / 1 النطاق الأرضي

يشير النطاق الأرضي إلى تلك المساحة الأرضية التي تبسط عليها الدولة سيادتها بما تتضمنه من سهول ووديان وهضاب وجبال وغيرها، والتي تفصلها عن نطاق الدول الأخرى الأرضية المجاورة، حدوداً واضحة المعالم ويتحدد النطاق الأرضي للدولة بحدود واضحة المعالم - كما سلف - والتي قد تكون طبيعية كالجبال، أو الأنهار، أو البحار، أو غيرها، وقد تكون مصطنعة وتحدد معالمها بنقاط أسمنتية أو أعمدة أو أسلاك فاصلة، أو خط طول أو خط عرض ويدخل في النطاق الأرضي كل ما هو داخله، وكل ما هو في باطنه والجدير ذكره، أن النطاق الأرضي قد يكون ممتداً متصلاً كجمهورية مصر العربية، وقد يكون منفصل الأجزاء، كالدولة التي تتكون من عدة جزر مثل المملكة المتحدة البريطانية، واندونيسيا، واليابان.

2/2 الحيز المائي

تسيطر الدولة على السواحل البحرية والنهرية المتاخمة لسواحلها، حتى تدرأ عن نفسها أي خطر قد تتعرض له، ولكن بدور التساؤل، ما هو المدى الذي يسمح للدولة ببسط السيادة عليها، أو ما هو مدى البحر/النهر الأقليمي كان الأمر الفقهى والعملية في هذا المجال قد انتهى إلى أن المدى البحري النهرى الأقليمي هو ثلاثة أميال بحرية/نهرية، على أساس أن هذه المساحة تمثل أقصى مدى تصل إليه تكنولوجيا الحرب المدافع المنصوبة على الشاطئ .
قد يما

وفي معاهدة جنيف 1958 استقرت الدول على مباشرة سيادتها على نحو أثني عشر ميلاً بحرياً ولكن في حالة البحار الأنهار التي تفصل بين بلدين والتي لا تصل

فيها المسافات بينها إلى أربعة وعشرين ميلاً بحرياً، يكون المدى البحري النهرى هو النصف بالنسبة لكليهما؛ ولذا في شط العرب عبرة وهو الذي يفصل بين إيران والعراق، فالسيطرة لكل منهما حتى منتصفه.

3/2 المجال الجوي

يحتوى المجال الجوي للدولة على طبقات الجو التى تعلو النطاق الأرضى والمدى البحرى/النهرى وتمارس الدولة سيادتها على كامل المحتوى بما يحقق مصالحها، ويوفر متطلبات أمنها وسلامتها، وتقوم الدولة بالتعاون مع غيرها من الدولة - المعاملة بالمثل - فيما يتعلق بتنظيم الملاحظة الجوية، وتحديد قنوات لاسلكية للرسائل، والشفرات والأقمار الاصطناعية وغير ذلك مما يرتبط بفاعليات استخدام المجال الجوي بيد أن هناك استخدامات لطبقات المجال الجوى العليا من خلال فاعليات عصر الفضاء كنزول الإنسان على القمر، أو ارساء المحطات الفضائية وغير ذلك مما قد يكون الفضاء اللاتهاى للمجال الجوى للدولة، ولكن لحدثة هذه الموضوعات لم نقس حتى كتابة هذه السطور، ولعل مقبل الأيام يفصح عن قواعد دولية منظمة لذلك.

3- سيادة

تنبع السيادة السلطان والسيطرة من سلطة الدولة السياسية والتي تتصف بأنها سلطة أصلية أى لا تستمد من سلطة أخرى، فهي سامية تعلو على جميع السلطات باعتبارها السلطة الأمرة العليا التى تفرض إرادتها على الجميع داخل حدود الدولة فكما أنها دائمة ومستمرة إلى ما بعد زوال مما رسيها من الحكام، وهي سلطة واحدة لا تقبل التجزئة، أو التعدد بتعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، لأن هذه الهيئات تنقسم الاختصاصات فقط فيما بينها وحتى تتحقق السيادة للدولة، أى بسط السيطرة الشاملة والكاملة على كل العناصر المكونة للدولة، لا بد من احتكار للقوة العسكرية المادية والإنفراد بوضع القوانين الوضعية، وتوقيع الجزاء حتى تضمن احترام القوانين وتطبيقها

وقد تتحقق هذه السيادة من خلال توفر الرضا والافتناع من مجموع الشعب، إذا كانت السلطة مستتيرة، وقد تبسط عن طريق القوة والردع كلما يحدث عند وقوع ثورة أو انقلاب، أو عند حدوث حروب أهلية، أو قلاقل، أو اضطرابات لا يجدى معها سواء استخدام القوة من جانب حائزى السلطة السياسية وتتمثل مظاهر سيادة الدولة في السيادة الداخلية، والسيادة الخارجية، ويمكن تفصيل ذلك على النحو التالي

1/3 السيادة الداخلية

تعنى سيادة الدولة الداخلية، أن الدولة تبسط سلطتها وسيطرتها على الأقليم بنطاقاته الثلاثة، وعلى السكان الشعب ورعايا الدول الأخرى وعلى كافة الأجهزة والهيئات والمنظمات، ولا يوجد من يدعى منافساتها في هذه السيطرة والسلطان

2/3 السيادة الخارجية

يقصد بالسيادة الخارجية عدم خضوع الدولة لكل عناصرها لسلطان أى دولة أخرى، أى تتمتع بالاستقلال الكامل، ومن ثم تتعامل وتتفاعل مع دول العالم على قدم المساواة مما يتمتعها بالحقوق ويحملها بالالتزامات داخل نطاق الأسرة العالمية وتعتبر الدولة كاملة السيادة إذا توفر لها كامل السمات سابق الإشارة إليها، أما إذا فقدت سمة أو أكثر منها، فإنها توسم بأنها دولة ناقصة السيادة، كالدول الخاضعة للانتداب أو الحماية أو الوصاية.

4 - الحكومة

يترواح مفهوم الحكومة بين الاتساع والضيق، فهو من ناحية - عند البعض - يشير إلى مجموع الهيئات الحاكمة في الدولة، أى السلطات العامة في الدولة وعليه تشمل السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ومن ثم يمثل ذلك المفهوم المتسع

وعند البعض الآخر يقتصر مفهوم الحكومة على السلطة التنفيذية وحدها أي السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين - ونقترحها إدارة المنظمات العامة (الإدارة العامة)، ومن ثم يمثل ذلك المفهوم الضيق ونود إلى أن غالبية الفقه الدستوري والسياسي استقر على هذا المفهوم وتعتبر الحكومة المتمثل الرسة والكيان المنبثق عن الدولة، وبالتالي فإن مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم الدولة، حيث أن الحكومة هي جماع لأجهزة وهيئات منظمات تتكئ عليها الدولة في صياغة أهدافها وأرساء السياسات العامة المحققة لها، وتنظيم وضبط كافة شئونها، وإظهار مدى سلطانها وسيادتها وعليه فالحكومة الركن الحركي للدولة والمعبر عن وجودها الحقيقي والفعلي

المبحث الثالث

سمات الدولة القانونية

عندما ينظر للدولة من الناحية القانونية، يلزم توفر عدة سمات للدولة حتى يمكن أن يطلق عليها الدولة القانونية في المحيط الدولي العالمي، ومن ثم تتبوا مكانتها بقدر توفر هذه السمات وبقدر ترسيخ احترامها، وهذه السمات

1 - التشريع الأساسي - الدستور

الدستور كلمة فارسية الأصل بمعنى الأساس، ويعبر عن الدستور بمجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، وتبين السلطات العامة بها من حيث تكوينها واختصاصاتها والعلاقات التي تربطها ببعضها وتقرر للأفراد من حريات وحقوق تجاه الدولة.

وقد يصدر الدستور في شكل منحة من الحاكم، أو تفاعل بين الشعب عن طريق ممثلية والحاكم مثل الدستور الكويتي الصادر عام 1962 وقد تقوم جمعية تأسيسية منتجة بوضع الدستور، أو تقوم السلطة التنفيذية بوضعه ثم تطرحه للاستفتاء الشعبي، أو يقوم البرلمان بأعداده ثم يطرح الاستفتاء الشعبي وذلك مثل الدستور المصري الصادر 1971.

وهناك نوعان من الدساتير النوع الأول هو الدستور المكتوب، ويقصد به مجموعة القواعد الدستورية المدونة في وثيقة تسمى بالدستور، والنوع الثاني هو الدستور غير المكتوب، ويقصد به القواعد الأساسية التي نشأت وتكونت عن طريق اعتياد السلطات العامة في الدولة للسير على هداها وهي يصدد مباشرة لوظائفها دون الاعتراض عليها وعليه، تكتسب صفة الالتزام من أطرافها كالدستور

الانجليزي

ويقيد الدستور - لأنه قانون القوانين - السلطات الثلاث في الدولة - التشريعية والتنفيذية والقضائية - لأنها سلطات منشأة بواسطته وهو الذي نظمها وحدد لها

اختصاصاتها ويقاس عليه كل ما يصدر من قوانين أو لوائح أو قرارات أو أحكام قضائية.

2 – الفصل بين السلطات:

عند النظر إلى وظائف الدولة من الناحية القانونية، سنجد أنها تنصرف إلى الوظائف التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، والتي يطلق عليها السلطات الثلاث للدولة

تعمل السلطة التشريعية على سن القوانين وفقاً للطرق التي حددها الدستور، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين والعمل بها تحقيقاً للصالح العام، ويعهد إلى السلطة القضائية تطبيق القوانين على المنازعات والخلافات التي تعرض عليها

ولو اجتمعت هذه السلطات الثلاث أو اثنتان منها في يد واحدة سيكون ذلك مدعاة للاستبداد، والاساءة في استخدام السلطة

ولقد أقر مونتسكيو مبدأ الفصل بين السلطات، بمعنى أن تستقل كل سلطة من السلطات بجهازها الخاص من الناحية الشكلية، بحيث لا يسمح بتداخل هذه الأجهزة مع بعضها واندماجها

وفي التطبيق الفعلي لا يعنى الفصل بين السلطات، ذلك الاستقلال التام والقاطع والتفرقة بينها، وبالشكل الذي يجعل سلطة بمثابة رقيب في علاقتها بالسلطة الأخرى؛ ومن ثم انعدام روح التعاون، وبالتالي ظهور الآثار السيئة على حياة المواطنين

ويتضح من الفهم الصحيح لمبدأ مونتسكيو الذي أورده في مؤلفه "روح القوانين" أن السلطات الثلاث عليها أن تتعاون، وتسير مع بعضها البعض بالنسجام لتحقيق الصالح العام وعليه، فالفصل المرن الذي يحقق التعاون والتناغم بين السلطات الثلاث وهو المطلوب.

3 – سيادة القانون

يمثل أعضاء الهيئة البرلمانية، جموع الجماهير التي توجهت إلى صناديق الاقتراع، وقامت بانتخابهم وفق إرادة حرة. ومن ثم هم يمثلون إرادة الشعب في كل ما يصدرونه من قوانين ويصبح علي السلطة-والحال كذلك أن تلتزم تماماً في كل تصرفاتها القرارية والاجرائية بالقوانين الصادرة من السلطة التشريعية، ولا تتجاوزها بأي حال من الأحوال، ومن ثم نتحقق المساواة بين كل أفراد الشعب.

4 - التدرج الشعبي

تتدرج القواعد القانونية في شكل هيراركي - هرمي - يحتمل الدستور القمة ثم يليه التشريع العادي ثم بعد ذلك اللوائح. وفي بعض الفقه يقبع في قاعدة الهرم القرارات الادارية. ويمكن ايضاح ذلك من خلال الشكل التالي

شكل رقم (2 - 1)

التدرج التشريعي

4 / 1 التشريع الاساسي - الدستور

وهو كما سبق شرحه في البند رقم (1) قانون القوانين الذي يحدد نظام الحكم وسلطات الدولة وحقوق وحرريات الأفراد.

2/4 التشريع العادي (القانون)،

مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور.

3/4 التشريع اللامعي (اللوائح)

يقصد باللوائح مجموعة القواعد الملزمة التي تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة اختصاص أصيل منصوص عليه دستورياً وهناك ثلاثة أنواع من اللوائح.

1/3/4 اللوائح التنفيذية

تتضمن تفصيلات متعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ويختص بها رئيس الدولة وله أن يفوض الوزراء الذين يقع في اختصاصهم موضوعات القوانين.

2/3/4 اللوائح التنظيمية

غرضها تنظيم مصالح ومرافق الدولة، وهي لوائح قائمة بذاتها لا تستند إلى قوانين مسبقة، ويستقل بوضعها رئيس الدولة وحده.

3/3/4 لوائح الضبط

تستهدف المحافظة على المصالح العام للدولة في الأمن والصحة وما إلى ذلك، ولا تستند إلى قوانين مسبقة، ويستقل بوضعها رئيس الدولة وحده.

5 – القرارات الادارية

يعبر عن القرار الاداري بأنه اقصاح للجهة الادارية عن ارادتها المنفردة بالشكل والموضوع الذي يتطلبه القانون، ويترتب عليها آثار قانونية معينة.

ويجب أن تصدر القرارات الادارية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة سارية المفعول وتأسيساً على كل ما سبق في البند رقم (4)، ويعتض هذا التدرج فإنه لا يجوز للتشريع الأدنى أن يخالف التشريع الأعلى، بمعنى أن لا يجوز للقانون أن يخالف الدستور، كما لا يجوز للائحة أن تخالف القانون والدستور، ولا يجوز للقرارات الادارية أن تخالف اللوائح والقانون والدستور، وإذا تعارض تشريعان من درجتين مختلفتين وجب تغليب التشريع الأعلى .

6 - الرقابة القضائية:

وجود القضاء المتمتع بالاستقلال والحياد، واتصافه بالموضوعية، وبعده عن التحيز وبعده ضمانه قوية وحقيقة للحريات والحقوق التي يتمتع بها الشعب من كل تعسف وجور من جهة الادارة وتتمثل الرقابة القضائية في الأحكام القاطعة والحاسمة التي تصدرها السلطة القضائية لتوفير وتأكيد حقوق الأفراد وأيضا حقوق المنظمات العامة عندما يثور الخلاف أو ينشأ بينهما بين المنظمات العامة والأفراد وعليه، لا يتوفر الأمان خاصة للمنظمات العامة بوصفها الطرف الأقوى طالما تحيد عن القانون

7 - كفالة حقوق الأفراد:

تعمل الدولة على كفالة حقوق الأفراد من شعبها، ولعل أهم هذه الحقوق، هو حق الحرية، وحق العيش في أمان، وحق تحقيق الاشتباكات والطموحات، وحق الحماية من تعسف وجود وظلم السلطة. فالدولة التي لا تعترف بحقوق الأفراد أو لا تكفلها أو لا تعمل على حمايتها لا يمكن أن يطلق عليها دولة تحترم القوانين في المجتمع الدولي.

المبحث الرابع

وظائف الدولة

تنقسم وظائف الدولة إلى نوعين من الوظائف، يطلق على الأولى الوظائف الأصلية أو الأساسية، بينما تعرف الثانية بالوظائف الثانوية أو الفرعية ويقدر ما ممارسة الدولة لهاتين المجموعتين من الوظائف، يتحدد لها الصفة التي نوسم بها، أما الدولة الحارسة، وأما دولة الخدمات والمشروعات - الدولة العصرية - ويمكن تبين ذلك في الفقرات التالية.

1 - الدولة الحارسة،

تمارس الدولة الحارسة الوظائف الأصلية أو الأساسية، إذ يقع على عاتقها في المقام الأول الدفاع عن نفسها، ورد العدوان الخارجي عن أقليمها، بواسطة القوات المسلحة، ومن ثم حماية استقلالها والحفاظ على كرامتها وتأتي بعد ذلك وظيفة الأمن الداخلي، والتي تتبلور في حماية أرواح وممتلكات الشعب، ونشر الطمأنينة والسكينة في النفوس، وكفالة الحقوق وتكريس المساواة في الحقوق والواجبات بينهم، وتستخدم الدولة لذلك القوة المادية المتمثلة في قوات الشرطة

وأخيراً تتولى الدولة وظيفة إقامة العدالة بين الناس، بواسطة القضاء الذي يتولى الفصل في المنازعات التي تنور بين الأفراد، وتوقيع الجزاء على مرتكبي الجرائم وفقاً للقواعد القانونية المنظمة لذلك.

2 - دولة الخدمات والمشروعات - العصرية،

تقوم هذه الدولة بكافة وظائفها الأصلية بالدفاع عن الحدود الخارجية والأمن الداخلي ونشر العدالة بين صفوف المواطنين على النحو الذي تم تفصيله في الدولة الحارسة تماماً

ولما توفرت متغيرات كثيرة متعددة، أصبحت الدولة تقوم بممارسة كافة الوظائف القانونية فهي تتولى الشؤون التعليمية، والصحية، والثقافية والاقتصادية تحقيقاً للمصالح العام للشعب

المبحث الخامس

مذاهب في وظائف الدولة

يقال في اللغة ذهب إلى قول فلان أخذ به، وذهب مذهب فلان قصد قصده وطريقه وذهب في الدين مذهباً رأى فيه رأياً والمذهب هو الطريقة والمعتقد الذي يذهب إليه، مكانه يعيد مسارات للذهاب أو السير إلى المبتغى والمذهب اصطلاحاً هو مجموعة من الآراء والنظريات العلمية والفلسفية التي توضح مسارات الأداء بصفة مسبقة

وتوجد ثلاثة مذاهب تختلف فيما بينها حول القدر الذي تقوم به الدولة من وظائف ويمكن تسمية هذه المذاهب حكماً على المذهب الفردي، والمذهب الاشتراكي والمذهب الاجتماعي

أ- المذهب الفردي

يعتبر الفرد قيمة في ذاته أو هو أسبق من المجتمع، حكماً أنه غاية النظام السياسي وعليه، تعمل كافة فعاليات الدولة والمجتمع في سبيل تحقيق أغراضه وتأمين حقوقه، ونظراً لطبيعة الحرية الكامنة في أعماق الفرد، والتي تمتد بالطاقة والنشاط الخلاق، يكون الفرد هو الوسيلة لتحقيق غايته في التقدم والازدهار والرفق، طالما حدد الوسائل والأساليب والتي ستأتي متسقة- لبلوغ أهدافه ومراجعته ويبرر هذا المذهب من قبل أنصاره، بأن حرية الفرد لصيقة به من بداية حياته، وأن حرّيته الاقتصادية ستجعله منتجاً ومبتكراً ومبدعاً، حكماً أنه من الناحية النفسية، لن تظهر المواهب والقدرات والدافعية للأداء إلا في وجود حوافز مشبعة ولن يستطيع أن يعرفها ويحددها ويحدد مدى فعاليتها سوى الشخص نفسه، وهذا لن يتحقق إلا في ظل الحماية الكاملة للحقوق والحرّيات الفردية

وتأسيساً على ما سبق فعلى الدولة أن تكون حارسة للفرد وتترك له كافة الحرّيات: كحرية التملك، وحرية التجارة، وحرية الصناعة، وحرية الفكر، ومن

ثم تتضاءل وظائف الدولة وتقتصر على الوظائف الأساسية. ومن ثم منظمات عامة في أضيق الحدود

2- المذهب الاشتراكي

يشاد هذا المذهب على أن الجماعة هي الغاية وعليه، فيجب على الدولة أن تمتلك جميع وسائل الإنتاج وتديرها في سبيل تحقيق المساواة الفعلية بين الأفراد ومن ثم إلغاء الملكية الخاصة بحيث تجتث في النهاية جذور التنازع والتطاحن بين أفراد المجتمع

ويفسح المذهب الاشتراكي المجال للدولة لكي تنطلق خارج الحدود التقليدية للمدخل الفردي، إذ فضلاً عن تملك الدولة لجميع وسائل الإنتاج، فهي تتولى الشؤون الاقتصادية والتعليمية والصحية، من أجل تأمين أفراد الشعب اقتصادياً وصحياً واجتماعياً

ويتعاطف دور الدولة في المذهب الاشتراكي، وتتضخم المهام التي تقع على عاتقها فتعمل على تدعيم جهازها التنفيذي، وتقوية ادارته وزيادة سلطاته، مما يؤدي في النهاية إلى هيمنة السلطة السياسية على مقدرات الدولة وسيحصل الفرد على حقوقه ويشبع حاجاته، مادام يؤدي عمله على خير وجه وتلتزم الدولة من جانبها بتأمين حقوق الأفراد وحررياتهم وكفالتهم، وخاصة الحقوق الاجتماعية والتأمين الصحي، وتأمين العجز والبطالة، وكافة الحقوق الأخرى مثل الحق في التعليم

وعليه، أنقلب دور الدولة السلبى في المذهب الفردي والذي يقتصر على الوظائف الأساسية فقط، إلى دور إيجابى نشط شمل كافة الوظائف الأساسية والثانوية ومن ثم تعدد المنظمات العامة وتغلغلها في كافة المناشط الحياتية

3- المذهب الإجتماعى

يحتل المذهب الإجتماعى موقعاً وسطاً بين المذهبين السابقين-الفردي والإجتماعى- حيث لا يطلق العنان للفرء ويقيد الدولة، كما لا يطلق العنان للدولة ويقيد الفرء

ويوفر المذهب الإجتماعى المجال لتدخل الدولة بقدر ما يتم تحقيق مصلحة الجماعة والوصول إلى أهدافها ولغاياتها، ويفسح المجال للأفراد حتى يتمتعون بحقوقهم الفردية دون الغائها، بإعتبارها حقوقاً مضمّنة تخضع لتغيرات المجتمع الموافية، وليست بإعتبارها من الحقوق المقدسة التى يتعذر المساس بها

وناسياً على ما سبق، فى ظل هذا المذهب أدوار إيجابية فى المجالات المختلفة للنشاطات، أى تمارس وظائف الدولة الأساسية ووظائف الدولة الثانوية ولكن بقدر بحيث لاتصل إلى ما وصل إليه المذهب الإشتراكى ومن ثم سوف تظهر المنظمات العامة فى الوظائف الأساسية، وبعض منها فى الوظائف الثانوية

المبحث السادس

رؤية نقدية

يعبر عن النقد لغة: نقد الشئ - نقداً ثمره ليخبره، أو ليميز جيده من رديته والنقد اصطلاحاً هو ذلك النشاط الذى يمارسه المتخصص ليكشف عن مواطن القوة ومواطن الضعف في الشئ محل النقد: وإجمالاً، ماله، وعليه

ولقد مر في المبحث الرابع -مذاهب في وظائف الدولة- عرض لثلاثة مذاهب وهي المذهب الفردي، والمذهب الاشتراكي، والمذهب الاجتماعي، وفيما يلي محاولة موجزة لايضاح مواطن القوة ومواطن الضعف في كل منها

عندما يقرر المذهب الفردي أن الفرد هو الغاية وهو النهاية فهو بذلك ساع إلى إبراز كفاءة مواهب وإمكانات الفرد، والتي قد تصل به إلى أفاق ومرام جيدة وإذا قام كل فرد بذلك فمعناه في النهاية أن الدولة ناجحة و محققة لأهدافها لا محالة في ذلك

وبلا ريب فإن إطلاق ملكات الفرد للعمل المنظم والمنتج فيه نفع وخير عميم للفرد ذاته وللمجتمع ولكن إذا ترك الفرد بالطريقة التي يرسمها له المذهب الفردي، أي بدون ضوابط أو كوابح تحد من الجموح والجنوح فإن المشاكل والسوءات هي النتيجة، وهو ما يتضح من الكشف عن مثالب المدخل الفردي

لم يخلق الله الناس على نفس الدرجة في القدرات والملكات والمواهب ومن ثم فهناك تفاوت فيما بينهم ولقد أدى ذلك وفقاً للمذهب الفردي إلى ظهور أفراد يتميزون بالشراء والعلم والثقافة مقابل آخرون يرتعون في الفقر والجهل والضحالة المعرفية

وهاهي الرأسمالية وقد استفحلت وبلغت وطغت واحتكرت أسواق الأعمال، واستبعدت العمال من خلال التوجيه والتأثير بسن قوانين تحمي وتحمي ثرواتهم وتناى بهم عن غضبه المطحونين

يؤثر المذهب الاشتراكي مصلحة المجتمع ويسمو بها فوق المصالح الخاصة، ويمنع تحكم طبقة معينة واستغلالها لبقية الطبقات، وينهض على النشاطات التي لا يستطيع الفرد القيام بها، أو لا يود التعرض لها نظراً لأنها لا تحقق مصالحه، فإن ذلك يحقق التقدم والازدهار في المجتمع

وإذا كان المذهب الاشتراكي يميل ناحية السواد الأعظم من المجتمع ويحاول إلى يرتقى به ويبعد به عن رتبة التحكم والاستغلال، وإن يجد له مكاناً لأنفاً يعيش فيه على أرض وطنه، إلا أن مثالب كثيرة قد شابته

نهض المذهب الاشتراكي للقضاء على استغلال أصحاب رؤوس الأموال للعمال الناشئ عن النظام الفردي الرأسمالي، ولكنه وضطد وأرسي دعائم استغلال الطبقة الحاكمة التي تمتلك أدوات ووسائل الإنتاج وتقوم بإرداتها باسم الشعب مما قد يؤدي بهذه الطبقة وأعاونها إلى تملك الأرض ومن عليها

ألغى المذهب الاشتراكي حق الملكية الفردية، مما أدى إلى واد الدافع الشخصي إلى العمل والكفاح لتحقيق مصلحة شخصية يتميز بها الفرد عن أقرانه-ويفيد المجتمع أيضاً-وذلك يتعارض مع الطبيعة الإنسانية التي فطر الله عليها الإنسان

تنامت وتعددت المنظمات العامة وغشيت كافة المجالات في المذهب الاشتراكي، حتى باتت الدولة هي المسنولة عن كل شئ، ورسخ في أذهان الشعب مفاهيم كثيرة أورتهم الاتكالية والعجز والتكاسل عن العمل وما لبثت أن ترهلت وتداعت هذه المنظمات، وظهر بها كافة الأمراض الأخلاقية من استغلال للنفوذ إلى الرشوة، والمحسوبية، والسرقة، وما إلى ذلك من النقائص والمثالب

يتضح من العرض السابق أن كلاً من المذهبين-الفردى والاشتراكي-قد أمسكا بطريقتي المتصل، ومن ثم ظهر الغلة فيهما، فمن ناحية الفرد هو الأساس وهو الشغل الشاغل، ومن ناحية أخرى المجتمع هو كل شئ حتى لو كان ذلك يسحق

الفرد وأدميته، وعليه، برغم ما قدم كلا منهما بعضاً من الميزات التي يجب أن تأخذ في الحسبان، إلا أن المثالب الكثيرة شابتها

وتأسيساً على ما سبق فإن المذهب الاجتماعي قد جاء ليكون في منتصف المتصل، إذ يسمح بظهور طاقات وملكات ومواهب الأفراد وفقاً لإشباع حاجاتهم ومصالحهم الفردية، وفي نفس الوقت يدعم بقوة ولوح الدولة في نشاطات وفعاليات تحقق صالح المجتمع ككل كالمعمل في النواحي الاقتصادية والتعليمية والصحية وحتى وأن غشاها المشروع الفردي، بحيث تنسق الأمور ويحدث التوازن المنشود تلافياً لظهور صراعات مجتمعية غير مرغوب فيه

ويعمل الكاتب إلى تنمية ما يسمى بالمذهب الاجتماعي المعدل، وفيه تتحرك الدولة على المتصل الذي يجمع بين نقطتي البداية والنهاية، المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي، بحيث لا تجوز مصلحة الفرد على مصلحة المجتمع والعكس صحيح ولكن قد يكون الميل ناحية القطب الفردي بدرجة أكبر عندما تستدعي المتغيرات الكوسمبية الفاعلة، كما هو الحال في العولمة حالياً، ولكنها أبداً لا تترك مصالح المجتمع، ولدى إمكانية إصدار التشريعات التي تضمن ذلك

وعندما ترى الدولة أن التوازن سيختل فإنها لا محالة ستميل ناحية القطب الاشتراكي، وهذا أيضاً عندما تستدعي المتغيرات الكوسمبية الفاعلة وهي أيتها لا ريب فيها- ولكنها أبداً لن تلمس الفرد وملكاته وطبيعته الإنسانية التي فطره الله عليها

الفصل الثالث

الدولة الشكل والبناء

الفصل الثالث

الدولة - الشكل والبناء

ياخذ الكيان الاجتماعي السياسي والذي يعيش فيه جماعات متوافقة ومتجانسة من البشر والتي لها سيادة على هذا الكيان، ولهم حكومة تدير الأداء داخل هذه الحدود، أشكالاً متعددة تقتضيها الظروف والامكانيات التي توجد فيها الدولة

وتحدد كل دولة شكل هيكل تتبلور فيه سلطاتها، ولكل سلطة هيكلها الخاص، والعلاقات الناشئة داخل هذه الهيكلية، والعلاقات بين هذا الهيكل والهيكل السلطوية الأخرى للدولة وعليه، عندما يظهر الهيكل وتتعرف وتلمس العلاقات الناشئة فيها تطلق عليه البناء

ويستعرض هذا الفصل موضوع الدولة الشكل والبناء من خلال عدة مباحث

على النحو التالي

المبحث الأول الأنماط الشكلية للدولة

المبحث الثاني البناء السياسي

المبحث الأول

الأنماط الشكلية للدولة

يتمحور هذا المبحث حول دراسة الأشكال التي من الممكن أن تأخذها الدولة ككاملة السيادة من ناحية البناء السياسي الذي تقوم عليه وفيما يلي عرض لهذه الأنماط الكلية والتي تتركز في نمطين رئيسيين وهما الدولة البسيطة والدولة المركبة

أ- الدولة الموحدة

تعتبر الدولة موحدة عندما تكون بسيطة ف تركيبتها، وذات سلطة واحدة ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة، وتخضع لدستور واحد، وقوانين موحدة وداخل إقليم واحد، وحكومة واحدة تدير شئونها الداخلية والخارجية وتتميز الدولة الموحدة بعدم تجزئة السلطة الحكومية فيها سواء من ناحية التكوين، أو طريقة ممارستها لاختصاصاتها، وأيضاً وحدة السلطة التشريعية التي تسن القوانين التي يخضع لها أفراد الشعب، ووحدة السلطة القضائية التي يلجأ إليها أفراد الشعب للفصل فيما ينشأ بينهم من منازعات وقد تتركز الوظيفة الإدارية في أيدي موظفي السلطة المركزية في العاصمة ومن ثم يتوفر نظاماً مركزياً للإدارة وقد تلجأ السلطة المركزية التي ما يسمى بعدم التركيز الإداري حيث تعهد بسلطة التقرير في بعض الجوانب إلى بعض موظفي الجهاز الإداري في الأقاليم مع رقابتهم والتيقن مع أدائهم كما حدد لهم وقد تمارس الدولة سلطاتها عن طريق ما يسمى باللامركزية، حيث تقوم توزيع الاختصاصات بين الجهاز المركزي للدولة، والوحدات الإدارية المحلية، إذ تمنحها سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات المخولة لها قانوناً، على أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة، لأن هذه الوحدات إذا استقلت عن الجهاز المركزي للدولة تماماً، لتحوط اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية ومن ثم تغير شكل الدولة

وتعتبر مصر والجزائر والمغرب وانجلترا وفرنسا وإيطاليا أمثلة للدول البسيطة الموحدة

2- الدولة المركبة

يقصد بالدولة المركبة، ذلك الكيان السياسي الذي يضم بين جنباته مجموعة من الدول التي أرادت أن تتحد مع بعضها البعض لتحقيق أهداف مشتركة وتختلف الدول المركبة في شكل وطبيعة الاتحاد الذي يضم الدول التي تلتم في عقده ويمكن التمييز بين ثلاثة أشكال للدولة المركبة، تتمثل في الاتحاد الشخصي، والاتحاد التعاهدي (الكونفيدرالي)، والاتحاد الحقيقي المركزي (الفيدرالي)

1/2 الاتحاد الشخصي

يشأ الاتحاد الشخصي بين دولتين أو أكثر، بحيث تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها التام داخلياً وخارجياً، مع توحد رئاسة الدولة فقط في شخص رئيس الدولة المختار (ملك - رئيس) وفيما عدا هذا التوحد في شخص رئيس الاتحاد، فإنه لا توجد حكومة مركزية، أو أي مظهر آخر من مظاهر الدولة، حيث أن دول الاتحاد تظل كما هي وعليه، يعتبر هذا الاتحاد من أوهن أنواع الاتحادات، سرعان ما تنفصم أعرافه ويذول بزوال الأسباب التي أدت إلى قيامه

ولقد ظهر مثل هذا الاتحاد الشخصي في عدة دول، نوضح منها الاتحاد الشخصي بين عدة دول في أمريكا الجنوبية، عندما اختير سيمون بوليفار رئيساً لثلاث دول في نفس الوقت هي بيرو سنة 1813، كولومبيا سنة 1814 وفنزويلا 1816.

2/2 الاتحاد الاستقلالي (التعاهدي)

يتكون الاتحاد الاستقلالي (كونفيدرالي) نتيجة الاتفاق بين دولتين أو أكثر، في معاهدة دولية، مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها في ممارسة شؤونها الداخلية والخارجية، مع احتفاظ رعايا كل دولة بجنسيتهم ويستهدف الاتحاد

التعاهدى تحقيق مصالح مشتركة حيوية لأعضاء الاتحاد كضمان الأمن والسلامة، أو التنسيق الاقتصادى بين دول الاتحاد وتنبثق من دول الاتحاد الاستقلالى هيئة سياسية-استشارية-تتولى فعاليات التنسيق، وتتكون من مندوبين عن الدول الأعضاء ويشكلون مؤتمراً أو مجلساً أو جمعية، يتساوى فيه الأعضاء تماماً ويعتبر ميثاق جامعة الدول العربية الذى تم التصديق عليه 1945 تطبيقاً عربياً لنظام الاتحاد التعاهدى، والذى حدد أهداف الاتحاد بمنع الحروب بين الدول العربية، وتوفير أسباب الأمن فيها، والعمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة وعلى تنسيق الخطط السياسية، وتوثيق التعاون فيما بينها في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية

3/2 الاتحاد المركزى (الحقيقى)

تظهر الدولة الاتحادية المركزية الحقيقية (الفيدرالية) من اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بكافة الاختصاصات الخارجية باسم جميع أعضاء الاتحاد، مع تولى إدارة بعض جوانب الشؤون الداخلية لدول دويلات ولايات اتحاد

وعلى مستوى فعاليات النطاق الدولى هناك دولة اتحادية واحدة تقيم العلاقات الدبلوماسية، وتبرم المعاهدات، وتنشئ العلاقات في شتى نواحيها، كما يظهر رعايا الدولة الاتحادية كشعب واحد يتمتع بجنسية واحدة وتذوب اقاليم الدول الأعضاء في اقليم واحد للدولة الاتحادية يمثل الكيان الجغرافى في مواجهة العالم الخارجى وتتخلص أسس الوحدة ومظاهرها على مستوى النطاق الداخلى، في وجود الدستور الاتحادى، والسلطة التشريعية الاتحادية، والسلطة التنفيذية الاتحادية وأخيراً السلطة القضائية الاتحادية

ومن مظاهر استقلال كل دويلة من دويلات الاتحاد، ان تختص بكل واحدة منها بدستور خاص، وسلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، وسلطة قضائية وعليه

تحتفظ كل دولة بجزء كبير من السلطات في الميدان الداخلي، فضلاً عن قيامها بالمشاركة المتساوية في تكوين وتشكيل المنظمات الاتحادية التي تقوم على تسيير الأمور على مستوى الدولة الاتحادية-الكيان الميثاق عن الاتحاد وتسطيع الدولة المركزية-الأجهزة المركزية أن تضبط إيقاع الأداء بين الولايات الأعضاء بما لها من أجهزة تنفيذية قوية-الأجهزة الفيدرالية- وإمكانات هائلة، تستطيع أن تؤثر على مسار العمل التنفيذي للحكومات المحلية بما يحقق تناغم والتسجام بين شتى القوانين والأنظمة المتعددة على مستوى الولايات، بما يشعر المواطن أنه داخل وطن واحد لا انقسام بين أهاليه وتمثل السلطة التنفيذية المركزية في الدولة الفيدرالية، في رئيس الدول حكومة الاتحاد، وعليه، يقود هذه الدولة الاتحادية الرئيس الأعلى-رئيس الدولة-يساعده عدد من الوزراء، ويتم اختيار هذا الرئيس عن طريق الانتخاب المباشر من قبل مواطني الدول الاتحادية ككل، أو بطريق غير مباشر من خلال مندوبين عن الولايات، أو الدول الداخلة في الاتحاد.

المبحث الثاني

البناء السياسي

يستعرض هذا المبحث كيفية اختبار رئيس الدولة سواء في الدولة الملكية أو الدول ذات النظام الجمهوري ثم تبيان مسئولية وسلطة رأس الدولة (ملك/رئيس) ويقدم المبحث فعاليات وملامح وأسس النظام الرئاسي والنظام البرلماني وبيان العلاقات بين وحدات الدولة، خاصة السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية والسلطة القضائية

ولتحقيق الفائدة المرجوة من هذه الموضوعات فضل أن تحتل مبحثاً واحداً حتى تتوفر الوحدة لموضوع قد يكون عسير إذا قدم مجزأ

أ- اختيار رئيس الدولة

يمكن التمييز بين نوعين من الدول: يطلق على الأول الدول الملكية، وعلى الثانية الدول الجمهورية، ويتباين اختيار رئيس الدولة في كل منهما، على

التفصيل التالي

1/1 الدولة الملكية

يسمى رئيس هذه الدولة بالملك، أو الأمير طور، أو القصير، أو السلطان، أو الأمير أو غير ذلك من الفاظ، ويتولى سلطاته في الحكم عن طريق الوراثة أباً عن جد في نطاق أسرة معينة، ويعتبر أن حقه في تولي الحكم حقاً شخصياً طوال مدة حياته وفي الملكيات القديمة كانت كثافة سلطات الدولة الثلاث، تختزل في شخص الملك ويمارسها دون غيره، ولكن في معظم الملكيات المعاصرة فقد تم تقييد هذه السلطات وتقنينها دستورياً، فعلى سبيل المثال فإن الملك في المملكة المتحدة البريطانية لا يمارس أية سلطة له من سلطات الدولة وهو يملك ولا يحكم وذلك عكس ما هو موجود ومتاح للملوك في دول العالم الثالث

وتعمل النظم السياسية الديمقراطية على تجريد ملوكها من السلطات طالما تنص دساتيرها على عدم مسئوليتهم، وذلك أخذاً بالمبدأ الديمقراطي الذي يوضح

تتعدم السلطة حيث تتعدم المسؤولية: كما أن الملوك لا يتم اختيارهم وفق إرادة شعبية وعليه، يجب عدم تمتعهم بأية ممارسة فعلية للحكم

2/1 الدولة الجمهورية

يتم اختيار رئيس الدولة وفق النظام الجمهوري عن طريق الإرادة الشعبية ويظل رئيس الجمهورية لمدة محددة، أي أنها موقوفة بعدد معين من السنوات، ينص عليها الدستور

وتتفاوت التعبير عن الإرادة الشعبية، فمن من الممكن أن يتم اختيار رئيس الجمهورية مباشرة عبر صناديق الانتخابات، أو يتم الاختيار على درجتين حيث يقوم الناخبون باختيار مندوبين عنهم، ثم تتولى هؤلاء المندوبون مهمة إنتخابات رئيس الجمهورية

وتنص بعض الدساتير على أن يتولى المجلس النيابي اختيار رئيس الجمهورية في حين أن جمهورية مصر العربية تتبع طريقة تجمع بين الاختيار المباشر وغير المباشر، فيقوم المجلس النيابي بتمسية رئيس الجمهورية بنسبة تصويت يحددها الدستور، ثم يطرح الاسم المختار للاستفتاء العام من الشعب

2- مسؤولية رئيس الدولة

تقرر غالبية الدساتير الملكية انعدام المسؤولية الجنائية أو السياسية للملك كقاعدة عامة، أعمالاً للقاعدة الملكية البريطانية بأن الملك لا يخطئ، وعليه فذات الملك مصونة جنائياً، وسياسياً تقع المسؤولية على عاتق الوزارة والوزراء ولكن مع رئيس الجمهورية فالأمر جد مختلف، لأنه المستول عما يرتكبه من جرائم عادية مثل بقية أفراد شعبه، كما يسأل جنائياً عن الأعمال المتصلة بوظيفته إذا ما شكلت جرائم، مثل جريمة الخيانة العظمى وتتفاد الدساتير من ناحية المسؤولية السياسية، حيث تعفيه بعضها من المسؤولية السياسية مثل الدستور اللبناني، في حين تغرزها دساتير كثيرة وتبيح عزله إذا ما اقترف جرماً سياسياً حتى قبل انتهاء مدة رئاسته

3-سلطة رئيس الدولة

يعبر عن سلطة رئيس الدولة بمدى الصلاحيات التي يتيحها الدستور له حين ممارسته لفعاليات منصبه، وتتفاوت هذه الصلاحيات اتساعاً وضيقاً تبعاً لمستويات المشاركة والعلاقات بين مؤسسة الرئاسة والمؤسسات البرلمانية، ويمكن التمييز بين نظامين في هذا الخصوص، وهما النظام الرئاسي، والنظام البرلماني

1/3 النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات الثلاث في الدولة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية بحيث تكون كل منها مستقلة استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور وينهض هذا النظام على أساس جمع رئيس الدولة لكافة السلطات التنفيذية لكن يمارس فعاليات هذه السلطات بنفسه أو عن طريق من يختارهم كوزراء كني يساعده في ذلك

ويمكن إبراز أهم ملامح هذا النظام والتي يظهر من طياتها مدى صلاحيات رئيس الدولة عبر النقاط التالية:

1/1/3 الرئيس

ينتخب بواسطة الشعب، وليس للمؤسسة النيابية دخل في ذلك، وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع المؤسسة البرلمانية، لأنه أُنْتُخِبَ مباشرة من قبل الشعب، وهو ممثل للشعب

2/1/3 السلطة التنفيذية

يمارس رئيس الدولة فعاليات السلطة التنفيذية بصفة فردية، هو يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء، فلا يوجد مجلس للوزراء بالمعنى القانوني ويملك الرئيس وحده الحق النهائي في إصدار كثافة القرارات التنفيذية، ولا معقب عليه من وزرائه منفردين أو مجتمعين، ويخضع الوزراء لسياسة الرئيس، وهم ملتزمون

بما يصدره من قرارات ، ويملك الرئيس حق تعيين الوزراء وعزلهم. وهم مسئولون أمامه وليس أمام البرلمان

3/1/3 استقلال السلطات

تستقل كل سلطة من سلطات الدولة عن الأخرى عضوياً ووظيفياً فتباشر السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الدولة مهامها بعيداً عن مساءلة السلطة التشريعية والتي تمارس فعاليتها بذات المنطق بدون تدخل من السلطة التنفيذية كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزيرة-سلطة تنفيذية- وعضوية البرلمان-سلطة تشريعية- ولا يحق للرئيس دعوة المجلس للانعقاد أو فسخ دورته أو حله وليس لمجلس البرلمان حق سحب الثقة من رئيس الدولة أو أحد الوزراء وتستقل السلطة القضائية، ويتم اختيار القضاة عادة عن طريق الانتخاب ويتمتعون بخصائص معينة، وينظم قانوني للمحاكم

بيد أن هذه القاعدة الاستقلالية للسلطات لا تؤخذ على إطلاقها، إذ تخفف بعض الدساتير من حدتها بتقرير بعض الاستثناءات التوازنية، فمثلاً تمنح الرئيس حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، وتعطى للبرلمان في مقابل ذلك حق الموافقة على تعيين كبار القضاة، وكبار موظفي الدولة، وعلى نفاذ المعاهدات، وغير ذلك من الموضوعات

2/3 النظام البرلماني

يتحرى النظام البرلماني أساس التوازن والتعاون وأحياناً التداخل والسموابة بين السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية ويشاد هذا النظام على أركان ثلاثة وهي الرئيس، والوزارة، البرلمان

وفيما يلي إيضاح لكل ركن من الأركان الثلاثة

1/2/3 الرئيس

تعتبر اختصاصات وسلطات رئيس الدولة اسمية، حيث أن ممارسة السلطة التنفيذية تتم عبر الوزراء الذين يتعاطم دورهم في هذا النظام. كما أن رئيس

الدولة في هذا النظام عادة ما يتم اختياره من قبل المجلس التشريعي-البرلمان- مما يضعف دوره شعبياً من ناحية، ويجعله يشعر بتضاؤل مكانته التي يجب أن يحتلها كرئيس للدولة، وحكم بين السلطات عند نشوب الخلافات بينها، من ناحية أخرى

ويقوم رئيس الدولة في هذا النظام بممارسة ثلاثة حقوق مستلهاً فيها اتجاهات الرأي العام، وينأى عن إزاله الشخصية بقدر الإمكان

1- اختيار رئيس الدولة

يختار رئيس الدولة زعيم الأغلبية، أي الذي يحصل حزبه على غالبية الأصوات الانتخابية (51 فاكسراً)، ليكون رئيساً للوزارة، والذي يقوم بدوره باختيار الوزراء الذين سيتعاونون معه، ثم يعرض هذه الأسماء على رئيس الدولة لإقرارها وعندما لا تأتى الانتخابات بأغلبية ظاهرة لحزب من الأحزاب، وتكون الأصوات موزعة على عدة أحزاب متقاربة، فتتاح لرئيس الدولة حرية أكبر في اختيار من يرأس الوزارة مكوناً ائتلاًفاً من بين الاتجاهات السياسية، بحيث توزع الوزارة على الأحزاب التي اختارها الشعب

2- إقالة الوزارة

يحق للرئيس إقالة الوزارة، ولكنه يستخدم هذا الحق بحذر شديد، لأنه أن أقال وزارة أقلية برلمانية، قد يرون هذا الحل للشعب من ناحية وللأحزاب الأخرى من ناحية، ومن ثم فهو يما من من العواقب، ولكنه إن أقال وزارة الأغلبية حائزة لثقة الشعب، فكأنه يتحدى إرادة هذا الشعب.

3- حل البرلمان رئاسياً

إذا أقال الرئيس وزارة الأغلبية يستلزم ذلك حل البرلمان وإعادة الانتخابات مرة أخرى، وبالضرورة سيعلن وزارة أخرى-أقلية-تحسباً لما ستسفر عنه الانتخابات وفي حالة فوز الوزارة التي عينها الرئيس ففي هذه الحالة تعزيز لرايه وانتصار لموقفه أما إذا جاءت الأغلبية الانتخابية للوزارة المقالة مرة أخرى، فإن ذلك يتبعه

استقاله وزارة الأقلية وتشكيل وزارة جديدة من حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات وعلى رئيس الدولة استخدام هذا الحق بحيلة وحذر حتى لا يسن له وينا ل من مكانته اذا أتت وزارة الأغلبية المقالة مرة أخرى

2/2/3 الوزارة

تعد الوزارة هي المحور الرئيس والركن الأساسي في النظام البرلماني وهي المسؤولة سياسياً وعليه، تتمثل قيادة السلطة التنفيذية في رئيس الوزراء والوزراء وتكون الوزارة مسؤولة في مجموعها عن السياسة العامة أمام البرلمان ويلزم الحصول على تأييدها، وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسية ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة منها وإسقاطها

ويترتب على وجود المسؤولية التضامنية للوزارة، أنها تعمل كوحدة واحدة متجانسة، وتجتمع في هيئة مجلس للوزارة لتحديد السياسة العامة، ومن ثم القيام بشرحها أمام البرلمان والدفاع عنها والرد على ما يقدم من أسئلة ومطالبات إحاطة واستجوابات من جانب أعضاء البرلمان بشأن هذه السياسة ويمكن للوزراء في النظام البرلماني، أن يكونوا أعضاء في البرلمان، بحيث يجمعون بين العمل التنفيذي والعمل التشريعي، وتعتبر هذه العضوية دعامة من دعائم قيام الوزارة على ثقة البرلمان

ويحق للوزارة حل البرلمان عندما يحدث الخلاف بينها وبين البرلمان وعندما تعتقد أن هذا البرلمان لا يمثل الاتجاهات الحقيقية للرأي العام، ويسمى هذا الحل بالحل الوزاري وهو يقابل حق سحب الثقة من الوزارة الذي يتمتع به البرلمان

3/2/3 البرلمان

اتخذ النظام الذي نحن بصدده اسمه من البرلمان، وهذا دلالة على دور البرلمان الحيوي، والذي يمكن اختزاله- في رأينا- في أنه المعبر عن الإرادة الشعبية تماماً مثلما كان الرئيس معبراً عن الإرادة الشعبية في النظام الرئاسي

وتتسع الاختصاصات التي يتصدي البرلمان، والتي ينجلي من خلالها مدى

العلاقة مع السلطة التنفيذية، وتعرضها فيما يلي

1- الاختصاص التشريعي

يختص البرلمان بإصدار القوانين في ضوء دستور الدولة، والتي تتم من خلال

عمليات الاقتراح بمشروعات هذه القوانين، وقد تتم هذه العمليات الاقتراحية

بواسطة أعضاء الهيئة البرلمانية، أو من خلال السلطة التنفيذية، على أن يكون حق

الإصدار لهذه القوانين من صلاحيات البرلمان وحده.

2- الاختصاص المالي

تقوم السلطة التنفيذية بعرض مشروع ميزانية الدولة (الإيرادات/النفقات)

لأخذ الموافقة عليها وإصدارها للتنفيذ ويدرك المنتفع أن هذه العملية تمثل مدى

فعالية البرلمان في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية، والتعليمية، وغيرها

للدولة، طالما أنه يملك سلطة الموافقة، والرفض، التعديل سواء عند الإقرار أو أثناء

التنفيذ

ليس هذا فحسب، بل يقوم البرلمان بمراقبة عمليات التنفيذ من خلال مناقشته

لحساب الختامي الذي تقدمه الحكومة-السلطة التنفيذية- في نهاية كل سنة

مالية

3- الرقابة السياسية

يراقب البرلمان كثافة نشاطات السلطة التنفيذية في شتى مناحي الحياة

المتصلة بالمواطن الذي أعطى صوته لأعضاء هذا البرلمان؛ وتستخدم أدوات برلمانية

في فعاليات الرقابة وهي كما يلي

-السؤال

يوجه أعضاء البرلمان أسئلة للوزراء، للتعرف، والاستيضاح، والاحاطة، أو لفك

الغموض لموضوع معين

-الاستجواب

يطرح أعضاء البرلمان مشكلة معينة على أحد الوزراء أو أكثر، بغرض المحاسبة والنقد، وإذا كان موضوع الاستجواب صحيحاً تتخذ إجراءات سحب الثقة من الوزير/الوزارة، وفي حالة عدم صحته يعود المجلس البرلماني إلى جدول الأعمال، ولا يترتب على الاستجواب أي شيء

-التحقيق البرلماني

يشكل البرلمان لجان خاصة مهمتها التحقيق، ومن ثم التحقق من تصرفات الجهاز الحكومي، في حالة وجود اتهام أو مشكلات ادائية فتقوم هذه اللجان بتجميع الحقائق، واستدعاء الشهود، واعداد التقارير، واستخلاص النتائج وإيراد توصياتها

-سحب الثقة

يحق للبرلمان أن يسحب الثقة من الوزير/الوزارة بعد اجراء التحقيقات المناسبة والمبررات الكافية، وعلى الوزارة في هذه الحالة تقديم استقالتها، بسبب فقدان ثقة البرلمان فيها

4-السلطة القضائية

تواضع الفقه السياسي على ثلاث سلطات للدولة، أو وظائف للدولة من الناحية القانونية، وهي السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية ولما تناولت السطور السابقة من هذه الفصل تشرىحا للسلطتين التنفيذية والتشريعية من ناحية المهام، ومن ناحية العلاقات بينها، ولم يأت ذكر للسلطة القضائية، سوف نوضح ما يتعلق بها بإيجاز

منهما اختلف شكل الدولة-موحدة أو مركبة-ومهما اختلفت النظم المتبع فيها -رئاسي، برلماني-خليط-منهما فإن هناك سلطة قضائية تتكون من المحاكم الادارية والمحكمة الدستورية والنيابات، حتى تكون هناك سلطة للفصل بين المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وبعضهم البعض من ناحية، وبين الأفراد وبين

أجهزة الدولة من ناحية ثانية، والمنازعات التي تنشأ أيضاً بين أجهزة الدولة وبعضها البعض

ووجود محكمة دستورية عليا ضمانه لعدم صدور قوانين من المجلس التشريعي تخالف نصوص الدستور

والسلطة القضائية بمعناى تماماً عن تدخل السلطات الأخرى اذا صارت الأمور في مجراها الطبيعي، ولم تصب السلطة التنفيذية بأفة الانقلابات والمؤمرات بيد أن التداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، يحدث لأن موظفي السلطة القضائية الذين يقدمون بمهام إدارية هم من رعايا السلطة التنفيذية وعندما يكون وزير العدل الرئيس الإداري للسلطة القضائية عضواً في الوزارة التي هي السلطة التنفيذية، هو الذي يهيمن على كافة النواحي الإدارية في السلطة القضائية فهنا تدخل أيضاً، وعندما يخصص السلطة القضائية مخصصاتها المالية في ميزانية الدولة، يتم أيضاً عن طريق السلطة التنفيذية

5- مستوى المشاركة الشعبية

تحتاج الدولة أى دولة إلى تنظيم يضمن توجيه الفعاليات الشعبية وتعبئة طاقاتها، في اتجاه بعينه بغية تحقيق أهداف تتغياها الدولة، وتراوح المشاركة الشعبية التنظيمية بين نظام الحزب الواحد، ونظام الأحزاب المتعددة ويعبر عن الحزب بأنه الجماعات الشعبية ذات الهدف والمصالح الموحدة التي يضمها تنظيم واحد معترف به يسعى إلى تولي حكم البلاد

1/5 الحزب الواحد

يسود البلاد حزب واحد يدعى أنه يعبر عن المصالح القومية للبلاد، ومن ثم هو الذي يحكم، ويقود، وينقد، وهو كل شئ في الدولة

ومهما قيل عن هذا النظام- الحزب الواحد- فإن الرقابة البرلمانية والرقابة

الشعبية تضمحل وتضعف وتصبح الإدارة العامة بمعناى عن أى رقابة وبفعل

الاستقرار الشديد والركود التي ينتاب الحياة السياسية، يحدث ما يشبه الاندماج

بين أجهزة الإدارة العامة-المنظمات العامة-وبين هذا الحزب الواحد ويفقد الحزب قدراته السياسية، ويحتوية الجهاز البيروقراطي ويتعيش الحزب على هذا الجهاز الحكومي البيروقراطي الحكومي ويستفيد من خدمات ويتمكن الجهاز البيروقراطي -في وضع كهذا- من احتواء أعضاء السلطة التشريعية، وأغراقهم بالمزايا، وإرضائهم بشتى الطرق وعليه، تتلاشى وضباع القدرة والرغبة على المحاسبة والمساءلة

ويلمح المتتبع أن مستوى المشاركة الشعبية السياسية في وضع كهذا خاصة إذا استمر لفترة طويلة، يكاد ينعدم، ويصبح الاعتماد التام على الدولة أى على جهازها التنفيذي-المنظمات العامة-والذى لا يخطئ، بل يعمل باستمرار على رفاهية الشعب، وذلك كما نقول الآلة الاعلامية الدعائية الجهنمية

2/5 التعددية الحزبية

عندما تنتظم الجماعات الشعبية في تنظيمات حزبية، تعبر عن مصالحها وتعمل قياداتها على تحقيق أهدافها، وتتنافس فيما بينها للوصول إلى الحكم حتى تستطيع تحقيق ما تريد، فإننا نكون أمام أنظمة حزبية تعددية وعندما تكون هذه الأحزاب المتعددة قوية-أو على الأقل اثنين منها يتوفر التنافس فيما بينها، ليقدم لكل منها أفضل ما عنده من أجل إصلاح حال البلاد والعباد

وعندما تكون الأحزاب ضعيفة ولا تملك-أيا منها- الشعبية القومية اللازمة لتكوين الحكومة، بالضرورة سيقوم بينها التحالف والإئتلاف، ونجاحه يظل مرهوناً بمدى وجود برامج قومية ملزمة تسعى للمصالح العام، ووجود حزب قوى صاحب سطوة وسيطرة وسواء عن طريق الشعبية أو عن طريق وراثة وضع سابق مع أحزاب هامشية ضعيفة هشة التأثير، يحمل في طياته نظام الحزب الواحد ولكن بشكل آخر، ويفضى إلى القيام التحالف بين قيادات الأغلبية التشريعية للحزب الحاكم مع القيادات التنفيذية وعليه، أفراغ قوى المعارضة في المجلس التشريعي من

محتواها ومن قوتها ومن فعاليتها، ومن ثم قيام المجلس التشريعي بتبرير تصرفات السلطة التنفيذية، وسكان الحكومة تعمل بمعزل عن الرقيب وتأسيساً على ماسبق، فإن وجود احزاب ذات توازن نسبي في القوة فيما بينها- أو اثنين فقط- ضماناً لفعالية الوظيفة الرقابية التي يمارسها المجلس التشريعي

الفصل الرابع

المنظمات العامة

الفصل الرابع

المنظمات العامة

لعل وندرو ويلسون هو من أوائل الرواد الذين تناولوا موضوع المنظمات العامة (الإدارة العامة) عندما عرفها بأنها المنظمات التي تقوم بأداء العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر قدر من الكفاءة، وبما يحقق الرضا للجماهير.

وحسب تحقيق ذلك لابد من استخدام العمليات الإدارية في الجهاز التنفيذي للدولة- المنظمات العامة- أي الشق الإداري من الوزارات، والذي يتمثل في كافة المنظمات التي تقدم خدماتها للجماهير بدون مقابل.

ويمكن تعريف المنظمة العامة بأنها الكيان الاجتماعي المنبثق من الدولة والذي يعمل على تحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة بكفاءة وفعالية من خلال

الفعاليات الإدارية

وينطوي هذا الفصل على عدة مباحث وهي كما يلي

المبحث الأول أسس التكوين الأفقي

المبحث الثاني مستوى التحليل الكلي Marco.

المبحث الثالث أنواع المنظمات العامة

المبحث الرابع الوظيفة العامة

المبحث الخامس أسس التكوين الرأسي

المبحث الأول

أسس التكوين الأفقي

دائما ما يكون الهدف الذي تسعى المنظمة العامة لتحقيقه هو نقطة البدء والانطلاق، والذي يحدد النشاطات الفاعلة واللازمة، والتي لابد من تجميعها وفق واحد أو أكثر من الأسس التصنيفية التي من شأنها يمكن أن تلتئم حولها النشاطات، مكونة وحدات بنائية تنظيمية، وعلى النحو التفصيلي الذي سيأتي في الفصول التالية

وبعد اختيار الأساس التصنيفي تجمع النشاطات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في وظائف، ثم تجمع الوظائف المتشابهة أو المتجانسة أو المتماثلة في أقسام، ثم تجمع الأقسام المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في إدارات، ثم تجمع الإدارات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في قطاعات، ثم تجمع القطاعات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في وزارات، وهكذا

ولقد أسهب الكثير من رواد التنظيم التقليديين أمثال هنري فايول و آيبرويك و آرنست ديل و كورتز وأدونيل في تناول الأسس التصنيفية التي يمكن من خلالها تكوين وحدات التنظيمية

والجدير بالذكر أن الاسهامات التي أوردها التقليديون اقتصررت على تبيان المزايا والمثالب لكل أساس تصنيفي تنظيمي، ولكن يعد هذا المستوى من العرض مبتورا وذو نفع محدود الشأن، طالما أنه لم يورد المتغيرات الموقفية التي تستدعي استخدام الأساس التنظيمي، عند معرفتها تلالشي الحيرة الناشئة عند الاختيار من بين الأسس

1- الأساس الوظيفي

يعتمد هذا الأساس التصنيفي على تجميع الوظائف المتشابهة من حيث طبيعتها في وحدة تنظيمية ذات اختصاص محدد، ومثال ذلك تكوين وحدات السلطة التنفيذية، عندما يتم تجميع كل ما يتعلق بالنشاطات الاقتصادية في

وحدة يطلق عليها وزارة الاقتصاد، وتجميع كل النشاطات المتعلقة بالمحافظة على الأمن في وحدة يطلق عليها وزارة الداخلية، وتجميع كل النشاطات التي ترتبط بالدفاع عن الوطن في وزارة الدفاع. وهكذا ويوضح الشكل رقم (4- 1) هيكلًا تنظيميًا وفق الأساس الوظيفي

شكل رقم (4- 1)

هيكل تنظيمي وفق الأساس الوظيفي



-المتغيرات الموقفية

- 1/1 تجانس مخرجات كل وحدة تنظيمية فرعية
- 2/1 التمرکز الجغرافي للوحدة التنظيمية الفرعية
- 3/1 تجانس طائفي خدمات الوحدات التنظيمية الفرعية.
- 4/1 استقرار الظروف البيئية

2-أساس الناتج التنظيمي

ينهض هذا الأساس التصنيفي على تجميع النشاطات التي تنتج أو تخرج منتجاً معيناً فعلى سبيل المثال عند اجراء التكوين التنظيمي للجامعة أي جامعة- سوف تجمع نشاطاتها التدريسية والبحثية وفق الناتج منها مهندس-محاسب-طبيب-ومن ثم ستظهر كليات متعددة مثل الحقوق، والهندسة والتجارة، والصيدلة، إلخ

ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم (4- 2)

شكل رقم (4- 2)

هيكل تنظيمي وفق أساس الناتج التنظيمي



-المتغيرات الموقفية

1/2 الكبر النسبي للمنظمة مقاسا بحجم ما تخرجه من منتجات(الخريجين)

2/2 تفاوت فعاليات الأداء المفضية لظهور المنتجات (الخريجين)

3/2 توافر القدرات المهارات العالية لدى المؤدين (هيئات التدريس، الأجهزة

الادارية-القيادات الادارية)

3-اساس خصائص العملاء

يقتضى هذا الأساس التصنيفي لجميع النشاطات وفق متطلبات الاستفادة

منها لعملاء أو مستفيدين بذاتهم، ومثال ذلك عندما يتم جميع النشاطات

المتعلقة بالشباب في وزارة، والنشاطات المتعلقة بالقوى العاملة في وزارة والنشاطات

المتعلقة بالمرأة في وزارة، ونشاطات المحاربين

وينضج ذلك من خلال الشكل رقم (4- 3).

شكل رقم (4- 3)

هيكل تنظيمي وفق أساس خصائص العملاء



المتغيرات الموقفية

1/3 الكبر النسبي للمستفيدين

2/3 عدم تجانس المستفيدين من حيث خصائصهم وطرق وأساليب التعامل معهم

3/3 الاستقرار النسبي لخصائص كل مجموعة من المستفيدين

4/3 وجود نظام للحواجز والرقابة على أساس نتائج التعامل مع المستفيدين

4-أساس المنطقة الجغرافية

يتطلب هذه الأساس التصنيفي تجميع النشاطات التي تخص منطقة جغرافية

محددة-أقليم/مدينة/قرية/شارع الخ- في وحدة تنظيمية واحدة فعالة،

ومثال ذلك فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة مثل مديريات الأمن ومديريات

التربية والتعليم، ومأموريات الضرائب، والسفارات والقنصليات في خارج الوطن

ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم(4- 4).

شكل رقم (4- 4)

هيكل تنظيمي وفق أساس المنطقة الجغرافية



- المتغيرات الموقفية

- 1/4 التشتت الجغرافي للمناطق التي تخدمها المنظمة
- 2/4 تفاوت المناطق الجغرافية في خصائصها وفي مطالبها
- 3/4 نظام الحوافز والرقابة على أساس نتائج التعامل مع المناطق.

5- أساس العمليات (المراحل)

يقوم هذا الأساس التصنيفي على تقسيم كثافة نشاطات الأداء على عدة مراحل أو عمليات أداءية، بحيث تستقل كل مرحلة/ عملية عن الأخرى تماماً، وفي ذات الوقت ترتب المراحل/ العمليات بعلاقات تناعية تتطلب التنسيق المسبق، فعلى سبيل المثال فإن وزارة التربية والتعليم تجمع نشاطات التعليم الابتدائي في وحدة ونشاطات التعليم الإعدادي في وحدة أخرى، ونشاطات التعليم الثانوي في وحدة أخيرة، ولا ينتقل الطالب من مستوى تعليمي إلى آخر إلا بعد اجتياز الامتحان المقرر

ويتضح ذلك من خلال الشكل رقم (4- 5)

شكل (4- 5)

هيكل تنظيمي وفق أساس المراحل



- المتغيرات الموقفية

- 1/5 تعدد العمليات/ المراحل المكونة لفعاليات الأداء مع التكامل النسبي بينها
- 2/5 اختلاف متطلبات وطرق أداء كل مرحلة/ عملية وكذلك المشاكل التي تواجهها

3/5 امكانية التنسيق المسبق للمراحل/العمليات من خلال العلاقات التتابعية

4/5 امكانية قياس الأداء والرقابة بطريقة مستقلة لكل مرحلة/عملية

6-اساس الوقت

حينما يتم أداء النشاطات في فترات زمنية تمثل كل منها وحدة تنظيمية مستقلة، فإن الأساس التصنيفي الذي يتم وفقاً له تجميع هذه النشاطات هو أساس الوقت أو الزمن، فالكثير من المنظمات العامة تعمل بصفة مستمرة أو ساعات طويلة يومياً، ولذلك تضطر لتشغيل مجموعات عمل مختلفة تخصص كل مجموعة منها للعمل فترة معينة.. ثم تعقبها المجموعة الأخرى للفترة التي تليها، وهكذا يمكن أن نرى ذلك بوضوح في مديريات الأمن التابعة لوزارة الداخلية ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم (4 - 6)

شكل رقم (4 - 6)

هيكل تنظيمي وفق أساس الوقت



-المتغيرات الموقفية

1/6 تعدد دورات العمل(الورديات)

2/6 استقلال أداء دورات العمل عن بعضها البعض مع سريان التنسيق والتسليم

والتسليم فيما بينها

3/6 امكانية قياس أداء والرقابة المستقلة لكل دورية.

المبحث الثاني

مستوى التحليل الكلى Marco

عندما يتفاعل القارئ مع مستوى التحليل الجزئى Micro للتكوين التنظيمى سوف يغشاها حيرة، وتساؤل، وتوتر، ومفاد كل ذلك هل توجد منظمة ذات مستوى واحد أو هل توجد منظمة لتغيا هدف/أهداف جماعية مشتركة باليساطة الشديدة التى وضحت من الأشكال السابقة (4-1)، (4-2)، (4-3)، (4-4)، (4-5)، (4-6).

وسوف تتوفر الاجابة، وتلاشى الحيرة، ويسود الاتزان، بعد التفاعل مع المنظمة من خلال مستوى التحليل الكلى Marco.

وبالنظر إلى الخريطة التنظيمية التقريبية رقم (4-7) والتى تمثل الجهاز الحكومى ككل بواحدته والمتمثلة في الوزارات والتى تلمحها وقد جمعت نشاطاتها وفق الأساس الوظيفي الداخلية، والصحة، والتعليم، والعدل والخارجية ولقد جمعت نشاطات وحدات وزارة الداخلية وفق الأساس الجغرافى مديرية أمن الإسكندرية، ومديرية أمن الجيزة، ومديرية أمن القاهرة، ثم عادت بقية وحداتها وجمعت نشاطاتها وفق أسس تصنيفية أخرى

وفي وزارة التربية والتعليم نجد أن النشاطات قد جمعت وفق أساس العمليات/المراحل التعليم الابتدائى، والتعليم الأعدادى، والتعليم الثانوى، ثم جمعت نشاطات المستوى التالى وفق أساس الناتج التنظيمى المناهج، والمطبوعات والامتحانات وفي المستوى الذى يلي المناهج، نجد أن النشاطات قد تم تجميعها وفق أساس العملاء أولى، ثانية، ثالثة، رابعة، خامسة وعلى نفس المنوال جمعت النشاطات في المستويات المتتالية، لبقية الوزارات

ويمكن استخلاص الخريطة التنظيمية لكل وزارة على حدة، ويتفصيلها حيث ستظهر التقسيمات الداخلية لكل وحدة تنظيمية، ويمكن استخلاص الخريطة التنظيمية لكل وحدة جزئية من وحدات الوزارة فعلى سبيل المثال نأخذ وزارة

الداخلية ونوضح هيكلها ثم نأخذ مديرية أمن الإسكندرية وتظهر هيكلها وعليه
كلما تمت التجزئة. كلما شاهدنا تفاصيل معمارية بتأثير تنظيمية أوضح
وأكثر

وتأسيساً على ما سبق يمكن استخلاص النتائج التالية

- 1- تتعدد المستويات التنظيمية في المنظمات العامة، ولا توجد منظمة تقتصر على
مستوى واحد فقط.
- 2- تستدعي المتغيرات الموقفية التآثرية العمل في ظلها المنظمات العامة إلى اختيار
أسس تصنيفية بعينها لتشييد المعمار التنظيمي لها
- 3- يشاد البناء التنظيمي للمنظمات العامة بالضرورة- وفق أكثر من أساس
تصنيفي بالنسبة لكل مستوى من مستويات البناء
- 4- عند تناول أسس التكوين التنظيمي، جاءت البداية بمستوى التحليل
الجزئي " Macro "، حتى يتضح لمتلقي هذا الموضوع أن هناك أساساً تصنيفية يشاد
وفقها المعمار التنظيمي، وهي: الوظيفي، والعملاء، والناجح، والجغرافي،
والعمليات والوقت، وأن لكل أساس متغيرات حاكمة فاعلة تفرض استخدامه دون
غيره
- 5- انتهى تحليل أسس التكوين بالمستوى الكل Macro حتى يتضح لمتلقي هذا
الموضوع كيفية ظهور التراص المتشاد من المستويات التنظيمية، وفق أسس المعمار
التنظيمي الصحيحة، والتي توفر للبناء عوامل البقاء لا التفكك طالما راعت
المتغيرات الموقفية في كل مستوى، ومن ثم على مستوى المنظمة ككل

شكل رقم (4- 7)

خريطة تنظيمية تقريبية

المبحث الثالث

أنواع المنظمات العامة

تواضع غالبية فقهاء الإدارة العامة، على إيراد تقسيم ثلاثي، تسكن بين طياته المنظمات العامة (أو وحدات الإدارة العامة) وعليه، ستكون هناك منظمات عامة تنفيذية، ومنظمات عامة فنية مساعدة، ومنظمات عامة استشارية

1- المنظمات العامة التنفيذية

يعبر عن المنظمات العامة التنفيذية، بأنها الوحدات الإدارية العامة الرئيسية أو الأصلية، التي لها صلاحيات التصرف واتخاذ القرارات في الموضوعات التي تختص بها، ووضعها موضع التنفيذ، وإمكانية التأكد من انتمائها بالشكل والمحتوى المراد، باستخدام السلطات الشرعية الممنوحة لها قانوناً وتأتي هذه المنظمات العامة التنفيذية على أشكال متعددة

1/1 الوزارة

تعتبر الوزارة هي الصورة الكلاسيكية لهذه المنظمات العامة التنفيذية ويكون لكل وزارة مهمة أساسية متميزة من مهام الدولة - الشق الإداري - فمثلاً مهمة التعليم، ومهمة الدفاع، ومهمة الخارجية وعلى هذا المنوال

2/1 الهيئة العامة

تعد الهيئة العامة صورة من صور اللامركزية المرفقية، وهي منظمة عامة تنفيذية ذات شخصية معنوية مستقلة تباشر نشاطات فنية، وهي قاصرة على تقديم خدمات فقط، مثل هيئة كهرباء الربيع، وهيئة قناة السويس، وهيئة الإذاعة والتلفزيون

3/1 المؤسسة العامة

يفصح مصطلح المؤسسة العامة عن منظمة عامة تنفيذية ذات شخصية معنوية مستقلة تباشر نشاطات اقتصادية سواء تجارية أو زراعية أو مالية أو تعاونية ولها حساب أرباح وخسائر، أي تمارس نشاطاً مكان يدخل أصلاً في نطاق القطاع الخاص؛

والمؤسسة العامة-أيضاً-صورة من اللامركزية المرفقية ومثالها المؤسسات العامة التي كانت تضم شركات القطاع العام المصري (الفيث)

4/1 المحافظة/المدنية/القرية

أدى اتساع نشاطات الدولة، وزيادة العبء على الوزارات إلى الأخذ بأفكار تنحو ناحية اللامركزية، فظهرت المحافظة وماشابهها-كمنظمة عامة تنفيذية في شكل وحدة إقليمية مستقلة تعمل على إدارة جزء من إقليم الدولة وعليه، فهي صورة من اللامركزية المحلية

2-المنظمات العامة الفنية

يقصد بالمنظمات العامة الفنية، تلك المنظمات التي تتعامل مع المنظمات العامة التنفيذية، ولا علاقة لها بالجمهور الذي أنشئت من أجله كافة المنظمات العامة التنفيذية، وذلك بحكم التخصص، وحتى تخفف عنها الأعباء التي قد تكون ثانوية بالنسبة لها -رئيسية للمنظمات الفنية ولعل مرة ظهور هذه المنظمات الفنية، راجعاً إلى زيادة الأعباء التي تتحملها المنظمات العامة التنفيذية، وأيضاً إلى ظهور منظمات تستفيد من مزايا التخصص من ناحية، وتوظيف أصحاب الخبرات الفنية أي الذين يمتلكون معارف ومهارات أساسية أدائية لا يمتلكها غيرها

ومن أمثلة المنظمات العامة الفنية في مصر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والذي يقوم على تدريب موظفي الحكومة، وأجراء كل ما يطلب منه في ناحية شئون الموظفين، والجهاز المركزي للمحاسبات والذي يقوم على إجراء عمليات الرقابة بعد الصرف للمنظمات العامة التنفيذية، والمطابع الأميرية، والتي تتولى كافة مطبوعات المنظمات العامة التنفيذية، وغير ذلك الكثير والمنظمات الفنية المساعد

وتكتسب هذه المنظمات العامة الفنية، نوعاً من السلطة يطلق عليه السلطة الوظيفية، حيث تنجلى هذه الصلاحيات المشابهة تماماً للصلاحيات التنفيذية-

حق اتخاذ القرار وإصدار الأمر وحق أخذ الطاعة- طالما أنها تقدم خدماتها الفنية للمنظمات العامة التنفيذية

ومن ثم، فإنها تتخذ القرارات وتصدر الأوامر على أفراد المنظمات العامة التنفيذية طالما تقدم لهم خدماتها، فعلى سبيل المثال عندما يلتحق الأفراد من المنظمات العامة التنفيذية، في برنامج تدريبي في الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فإنهم يخضعون تماماً لسلطة الجهاز- منظمة عامة فنية مساعدة

3- المنظمات العامة الاستشارية

يرتبط مفهوم المنظمات العامة الاستشارية، بملك المنظمات التي تقدم الآراء والمقترحات في صورة توصيات للمنظمات العامة التنفيذية التي قد تأخذ بها- وتصدر باسم المنظمات العامة التنفيذية- أو لا تأخذ بها، ولا تتصل هذه المنظمات الاستشارية بالجمهور

وتمثل هذه المنظمات العامة الاستشارية، أهمية قصوى للمنظمات العامة التنفيذية، حيث توفر لها المعلومة المناسبة والكافية في موضوعات تحتاج فيها إلى المعاونة وعليه، إمكانية اتخاذ القرارات بصورة جيدة مدروسة، ومن ثم تحقيق الأهداف التي تنفيهاها المنظمات العامة التنفيذية

وتتعدد المنظمات العامة الاستشارية بعصر، ومثالها الوحدة الاستشارية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، المجالس القومية المتخصصة التابعة لرئاسة الجمهورية، إدارات الفتوى والتحقيقات الملحقة بالوزارات، ووحدات الإدارة المحلية

المبحث الرابع

الوظيفة العامة

تفصح فنيات المعمار التنظيمي للمنظمات بصفة عامة، عن تصميم ثم انشاء الهيكل، والذي يتضح من خلاله مجموعة من الوظائف-بعد أن تم تجميع النشاطات الأدائية المحققة للأهداف وفق أسس تصنيفية-ثم تجميعها في وحدات أكبر من مثل الأقسام والادارات والقطاعات وما إلى ذلك وعليه، ووفق مبدأ الوظيفية والندال على أن المنظمة تبني حول الوظائف وليس حول الأفراد، لأن الأفراد زائلون مهما طالت أعمارهم، والمنظمات باقية طالما هناك حاجة إليها، سيظهر لكل منظمة هيكل تنظيمي يتواءم به مجموعة من الوظائف، ومن ثم فالوظيفة تظهر أولاً، ويطلق عليها في المنظمات العامة، الوظيفة العامة

أ- مفهوم الوظيفة العامة

تعد الوظيفة العامة مركزاً قانونياً يشغله الموظف، وهي مستقلة وجودها عنه ولذلك فهي تعرف بأنها "منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ أو هي "مجموعة من الواجبات والمسئوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب قيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة ويتطلب تعريف الوظيفة العامة التفرقة التالية

1/1 الوظيفة

هي مركز قانوني يوجد قبل أن يشغله أحد، وقد يملأ، أو يظل شاغراً ولا يتأثر مطلقاً بعد التعيين-بموت شاغله أو فصله أو استقالته أو إحالته للمعاش وعليه، فمصير هذا المركز منفصلاً عن مصير من سيعين فيه

2/1 الموظف

هو الشخص الذى يشغل المركز القانونى المحدد مسبقاً، طبقاً لمسوغات التعيين المطلوبة قانوناً، ومن ثم يتمتع بحقوق الوظيفة-المركز القانونى-ويلتزم بأداء واجباتها، وكل ذلك وفق القانون المنظم للوظيفة العامة في الدولة

3/1 طبيعة الوظيفة

يقصد بطبيعة الوظيفة، السمات الغالبة عليها من حيث ما اذا كانت تتصف بالدوام والاستقرار، أم أنها مجرد وظيفة مؤقتة لا يستمر فيها الموظف سوى مدة الزمن. وقد انقسمت دول العالم بين الطبيعتين

ينظر النظام الأوربي للوظيفة العامة مهنة مستقرة مستمرة ينقطع لها الموظف طيلة حياته، ويتطلب منه تخصصاً عاماً يتيح النقل من وظيفة إلى أخرى في نطاق التخصص، وأحياناً خارجه طالما اكتسب الخبرة اللازمة للوضع الجديد المنقول إليه، وقد أخذت مصر باتجاه هذا النظام في نظرتها للوظيفة العامة فاعتبرتها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لنظام قانونى خاص بها

ويرى النظام الأمريكى أنه لا فرق بين الوظيفة الخاصة، والوظيفة العامة ومن ثم فشغل الوظيفة العامة يسيطر عليه فكرة التأقيت أو الدورية، أى أن الوظيفة العامة عمل مؤقت للموظف العام

وقد نشأ هذا النظام في أمريكا كنتيجة لظروفها السياسية والاجتماعية حيث أعلنت السلطة التشريعية الأمريكية، مبدأ توقيت الوظيفة العامة باعتباره مبدأ ديمقراطياً يتيح الفرصة لأكبر عدد من أفراد الشعب لتولى الوظائف العامة ثم تغيرت النظرة، وأصبحت الوظائف العامة كمنائى للحزب المنتصر في الانتخابات ومن ثم فقد كانت مدة شغلها هي أربع سنوات

وعندما ساء استخدام المبدأ، وأصبحت الوظائف غنائم، صدرت عدة قوانين لتنظيم استخدام المبدأ وعدم استغلالها، إلا أنه استقر في الوجدان وفي الحياة

العملية. درء المزيد من الأخطار أنشئت وظائف مهنية دائمة. ومثالها الوظائف التي أنشأها قانون روجرز الصادر عام 1934 بخصوص وظائف وزارة الخارجية الأمريكية

2- تحديد وتوصيف الوظيفة العامة

بعد تحديد أهداف المنظمات العامة، ومعرفة النشاطات المحققة لهذه الأهداف، وتحويلها إلى وظائف، يتم تحديد أعداد هذه الوظائف، وأنواعها ومستوياتها، وتوفير الاعتمادات المالية لها

وتوصيف الوظيفة العامة هو التعريف التفصيلي المحرر للوظيفة والذي يحتوي على أهدافها، وطبيعتها، سماتها التنظيمية، ومسئولياتها، وبيئة أداء العمل ومواصفات شاغلها

3- ترتيب الوظيفة العامة

يوضع للوظائف العامة- خاصة في النظام الأوربي- تقسيمات محددة تتمثل في تسكين كل مجموعة من الوظائف فيما يسمى بالنظام النوعي وذلك وفقاً لخصائصها وأوصافها، وتستقر عبر سلسلة من الدرجات الوظيفية المتسلسلة وفق برنامج معين يحدد أهدافها وسياساتها والإجراءات المتبعة فيها، والقواعد التي تلتزم بها وأخيراً مقراراتها المالية ليس هذا فحسب، بل تحديد من خلالها الرتب الوظيفية التي تمثل المكانات الرفيعة للوظيفة العامة مثل مدير عام، وكيل وزارة ووكيل أول وهكذا

4- مرتب الوظيفة العامة

يشير مصطلح المرتب في معناه الاصطلاحي العام إلى مكافئة المستحقات المالية أو مايلي حكمها المقررة للوظيفة العامة بوجه عام، ويدخل فيها البدلات التي لها صفة الثبات والدورية كبدل التمثيل، وبدل الإقامة، وبدل طبيعة العمل، وعلاوة غلاء المعيشة، والأخرى التي ليست لها هذه الصفة، كالحوافز، ومقابل الجهود غير العادية، والأجر الإضافي وما إلى ذلك

ويحدد المرتب وفقاً للدرجات التي أقرها ترتيب الوظيفة العامة ويكون لكل درجة ريمط محدد، بحيث يكون لكل درجة حد أدنى يسمى أول المربوط وحد أقصى يكنى بأخر المربوط، وكقاعدة عامة يستحق الموظف العام أول مربوط الدرجة الوظيفية التي يعين عليها

وبين المعيار الشخصى المتمثل في تسعير المؤهلات-الشهادات التي حصل عليها الموظف- والمعيار الموضوعى المبني على ماهية الوظيفة ومتطلباتها بغض النظر عن المؤهلات، يتحدد المرتب وفقاً لأيا من المعيارين، وإن تحاول بعض الدول الجميع بينهما للتوصل إلى مزاياهما معاً والبعد عن مثاليتهما

5- شغل الوظيفة العامة

بعد تحديد المركز القانونى-الوظيفية-وترتيبه وفق الدرجة التي يحملها، وتعيين كافة مستحقاته المالية، ومعرفة طبيعته، يتم شغله بالشخص الذى تتسق امكاناته كافة مع متطلبات الوظيفة، ويتضح ذلك من خلال توافر شروط معينة للموظف، ثم بواسطة وسيلة اختيارية محددة

5/1 شروط التوظيف

يساهم الموظفون في المنظمات العامة في ادارة وتنفيذ فعاليتها التي تستهدف تحقيق أغراض ذات نفع عام، مما استلزم وضع شروط معينة تكفل قيمن يرشح لشغل الوظيفة العامة، أن يكون قادراً على الاضطلاع باعبائها ومسئولياتها تحقيقاً للمصلحة العامة

وتتمثل هذه الشروط في: شرط الجنسية، وشرط حسن السيرة والسمعة و شرط اللياقة الضنية، وشرط اللياقة الطبيعية، وشرط السن، وشرط اجتياز الامتحان-إن تقرر للوظيفة

5/2 وسائل الاختيار

تحتاط الدول لمشكلة قد تظهر وتوفر مشاعر الحقد والبغضاء بين صفوف طالبي الوظيفة العامة، فقد تتوفر في كثير من الأشخاص الشروط الوظيفية

سابق الإشارة إليها، ولكن الوظائف الشاغرة المتاحة لاتستوعبهم وعليه إيجاد وسيلة اختيارية أو أخرى، يتجلى بها أصلح المرشحين لشغل الوظيفة

ومن هذه الوسائل: مسابقات التعيين والتي تستلزم اجراء الامتحان الذي يحقق العدالة فيمن يتم اختياره. وهناك بعض الوظائف يمكن أن يترك فيها حرية الاختيار المطلق، بدون امتحان ومثال ذلك الموظفون الذين يتحصلون على مؤهل أعلى أثناء الخدمة-قانون العاملين المدنيين المصري

وتحجز جهة الادارة بعض الوظائف لشغلها بأفراد لاعتبارات انسانية، مثل المصابون في عمليات حربية، والمعاقون، والذين يبذلون بلاء حسناً للدولة وتنشئ بعض المنظمات العامة معاهد خاصة لاعداد العاملين وتأهيلهم للقيام بأعباء بعض الوظائف الفنية لديها، كما هو الشأن مع معاهد البريد والمواصلات والسلكية واللاسلكية وعليه، تلتزم هذه المنظمات العامة بتعيينهم عقب تخرجهم في هذه المعاهد

وقد تكلف بعض المنظمات العامة بعض الأفراد لشغل وظائف العامة ويعد التكليف اداء استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة، ويصدر جبراً على المكلف دون توقف على قبوله؛ بشرط استيفاء مسوغات التعيين طبقاً لأحكام القانون وعادة ما تلجأ بعض المنظمات العامة إلى ذلك نظراً لانصراف خريجو بعض التخصصات النادرة، عن الوظائف العامة، والعمل في منظمات القطاع الخاص، أو الأعمال الحرة

وفي بعض الوظائف يتم الاختيار ومن ثم تبوأ الوظيفة عن طريق الانتخاب فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب القضاة، وفي مصر بعض الوظائف ذات المكانة العلمية الراقية والتي تتمثل في اختيار عميد المنظمة العلمية-الكلية/المعهد-عن طريق انتخابه اذا توفر عدد عشرة أساتذة بالمنظمة ولكن أوقف العمل بهذا النظام

ويتضح من كل ما سبق أن الأساليب الاختيارية التي تحددها الدولة حتى
تتمكن بواسطتها من اختيار الأفراد الذين يشغلون الوظائف العامة، تتباين
وتختلف من دولة لأخرى
ويرى الكاتب أن على الدولة أن توازن بين طريقتي المتصل-التعيين المطلق
والانتخاب-لأن الوظائف العامة في الدولة-أي دولة-تختلف من حيث
طبيعتها ومن حيث مستوى العلم والخبرة المطلوبين

المبحث الخامس

أسس التكوين الرأسي

يقصد بأسس التكوين الرأسي في المنظمات العامة تبيان توزيع الاختصاصات الادارية بين وحدات هذه المنظمات قانوناً ولقد استقر الفقه الاداري على دراسة هذه الموضوع تحت مسمى المركزية الادارية، واللامركزية الادارية وسوف يتناول هذا المبحث، المركزية واللامركزية الادارية وصورها وينتهي بالمتغيرات الموقفية الفرعية للتطبيق

1- المركزية الادارية

تعنى المركزية تجميع وتوحيد الشئ وعدم تجزئته، وفي النشاط الاداري للمنظمات العامة، فهي تعنى توحيد مظاهر النشاط الاداري في الدولة لتكون سلطة اتخاذ القرارات في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وفروعها في الأقاليم وتمثل المركزية الادارية في استئثار السلطة التنفيذية المركزية بعبارة الوظيفة الادارية في الدولة، أي سلطة البت النهائي في جميع الشئون الداخلة في نطاق هذه الوظيفة وتمتد سلطة الحكومة المركزية-السلطة التنفيذية-إلى جميع أنحاء الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق والهيئات الادارية الموجودة في الدولة، سواء أكانت مرافق عامة قومية، أو مرافق محلية وعليه، فالمركزية الادارية تعنى أنه يوجد شخص عام واحد، هو شخص الدولة، يباشر وحدة كثافة الاختصاصات الادارية، سواء كانت مصلحة أو مرافقية وتبنى المركزية الادارية على أسس عدة، وهي حصر كثافة وظائف الدولة وترتيبها وفق أسس التكوين التنظيمي الأفضل، ثم اتباع مبدأ التدرج الرأسي بمعنى خضوع كل موظف لمن يعلوه مباشرة حتى تصل أخيراً إلى الرئيس الأعلى الذي هو حجر الزاوية في هذه المركزية الادارية، حيث أنها سلطة شاملة مسيطرة

وتوقيبتها ضرورة لانفاذ الأعمال، وذلك وفقاً لما تحدده القوانين واللوائح ضماناً لحسن سير العمل

2- اللامركزية الادارية

تتكون اللامركزية الادارية على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية، وبين هيئات ادارية مستقلة وعليه، تتعدد السلطات الادارية، بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبلاستقلال في ممارسة اختصاصاتها-استقلال نسبي

ويكاد يجمع الفقه على أن اللامركزية الادارية كاساس للتكوين الراسي للمنظمات العامة وهي

توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية وهيئات إدارية مستقلة ومتخصصة على اساس اقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى وتحتوى اللامركزية الادارية على صورتين رئيسيتين، كما ان لها عدة ركائز

2/1 صور اللامركزية الادارية

يمكن أن تظهر اللامركزية الادارية في صورة اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية، وفي صور اللامركزية الادارية المصاحبة أو المرفقة

2/1/1 اللامركزية الادارية المحلية(الاقليمية)

يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والمدن والقرى أو البلديات، وذلك من أجل إدارة المرافق والمصالح المحلية المتنوعة التي تقدم الخدمات لسكان المنطقة صحية، وتعليمية، ومواصلات وكهرباء ومياه

وعادة ما تدار هذه المرافق الاقليمية عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي بينها القانون

2/1/2 اللامركزية الادارية المرفقية (المصلحية)

نشأت الحاجة إلى نمط تنظيمي يتسق مع ازدياد دور الدولة، وولوجها في النشاطات الاقتصادية مثل المواصلات، والغاز، والكهرباء وعليه، تم انشاء منظمات تسمى مؤسسات أو هيئات عامة تمارس كل منها نشاطاً واحداً، وتتمتع بكيان قانوني مستقل يكسبها الشخصية المعنوية، وتخرج في إدراتها عن الأطر القانونية الحكومية المقيدة

ولقد كان ظهور اللامركزية المرفقية راجعاً إلى بواعث واعتبارات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي وترك الخبراء والفنيين والمتخصصين للنهوض بعملية الإدارة بقدر متعاضد من الحرية والاستقلالية

2/2 ركائز اللامركزية الادارية

نشأ اللامركزية الادارية- المحلية والموقفية- على ثلاث ركائز أساسية، وهي تمايز المصالح الذاتية، ووجود منظمات عامة مستقلة لتحقيقها وخضوع هذه المنظمات العامة اللامركزية لرقابة السلطة المركزية ويتولى المشرع تعيين وتحديد المصالح الذاتية المتميزة عن المصالح القومية والتي يقوم عليها منظمات عامة لا مركزية وبإقرار المصالح الذاتية- محلية أو مرفقية- تظهر منظمات عامة لامركزية تمنح الشخصية المعنوية القانونية، وما يترتب على ذلك من التمتع بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ومن ثم الاستقلال عن شخصية الدولة ويرى جانب كبير من الفقه القانوني الإداري ضرورة تشكيل مجالس إدارات هذه المنظمات العامة اللامركزية عن طريق الانتخاب ويعتبر استقلال هذه المنظمات العامة اللامركزية استقلالاً نسبياً طالما هي تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية

الإدارية- المحلية- وعدم خروج هذه المنظمات العامة على حدود ما منح لها من سلطات حتى لا تعمل بمعناى عن سياسات الدولية

ويطلق الفقة على الرقابة التى تتم من قبل السلطة المركزية، على المنظمات العامة اللامركزية، مسمى الوصاية الادارية، لأنها تتم من منظمات مركزية مستقلة على منظمات لامركزية مستقلة أيضاً، ويحدد ذلك القانون لكفاءة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لكافة أعمال المنظمات العامة اللامركزية وتحقيق الاشباكات العامة للمواطنين

3- المتغيرات الموقفية

من المنطقي، وبفضل ظروف التطبيق، لايمكن أن توجد المركزية أو اللامركزية النقية، أو العسرة، لأن واقع الحال يثبت أن هناك خليطاً منهما ويعمل تارة ناحية المركزية وتارة أخرى ناحية اللامركزية و دائماً ما تستدعى الظروف والشروط الحالة- المتغيرات الموقفية- الميل إلى احدهما

1/3 المتغيرات الموقفية- المركزية

يمكن التعرف على عدة متغيرات موقفية تدعو إلى تطبيق المركزية وهي

1/1/3 الرغبة في تأكيد الوحدة السياسية والقانونية للدولة، بتوحيد أساليب وأنماط الاداء داخل أرجاء التنفيذية في كامل إقليم الدولة

2/1/3 عندما ينتاب الدولة مناخ الأزمات سواء في المجال العسكرى أو الاقتصادى أو الاجتماعى، مما يستدعى رؤية قومية موحدة، تستطيع أن تتعامل مع كافة المتغيرات السريعة في ظل هذا المناخ وبما يحقق أهداف الدولة

3/1/3 يغرى إقليم الدولة المحدود تسيباً، والتجانس السكاني من الناحية العرقية والثقافية، ويتطلب المركزى والوسع فيها.

4/1/3 تميل الحكومات في الدول النامية ذات الطابع العائلى والعلاقات القبلية إلى تركيز السلطات رداً لاستخدامها في مصالح خاصة جالبة للفساد، أوحتى أن

طبقت المركزية فهي ليست بمانعة للفساد) - مع ضمان التحسب لمسيبات الفساد الأخرى وهي فكثر

2/3 المتغيرات الموقفية اللامركزية

- تتوفر مجموعة من المتغيرات الموقفية الداعمة لتطبيق اللامركزية هي:
- 1/2/3 عندما تتفاوت الظروف التي تنتاب أقاليم الدولة، وعندما يختلف نشاط الوحدات المصلحية فيها يكتفي في ذلك بالرقابة الإجمالية من قبل السلطة العليا،
 - 2/2/3 بعد أن تغلب الدولة على أزماتها وتعيش مناخ الاستقرار، ويبعد شبح الانحراف والاستغلال عن العلاقات الاجتماعية السائدة، يمكن أن يتاح للمستويات الأدنى مزيد من الاختصاصات.
 - 3/2/3 كلما استع اقليم الدولة، وكلما كانت الدولة مركبة، مما يوفر صعوبة في السيطرة من ناحية، ومن امكانية توحيد النشاطات والتنسيق بين كافة العلاقات بين أبنائها.
 - 4/2/3 وجود بعض المنظمات ذات النشاطات الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الخدمية، والتي تحتاج إلى فعاليات إدارة تجنح إلى السرعة تبعد عن الاجراءات الروتينية البيروقراطية، حتى تحقق الثمار المرجوة منها.
 - 5/2/3 إذا ما ترسخت مفاهيم الديمقراطية والمشاركة وتخللت صفوف الشعب فسوف تكون اللامركزية الادراية في منظمات الدولة إحدى صور ومظاهر ممارسة الديمقراطية.

الفصل الخامس

التخطيط

الفصل الخامس

التخطيط

تخضع فعاليات المنظمات في عصر العولمة، الذي تسيطر عليه المعلوماتية لظروف بالغة التعقيد والتشابك، حيث يكاد العالم يختزل في قرية واحدة، وذلك كناية عن قرب المسافات التي مكّنت أن تتلاشى، ومن ثم كآن العلاقات والاتصالات قد أصبحت تتم بشكل مباشر، ووجه لوجه، وهذا بالضبط ما أوضحت كتابات علماء الاجتماع عند وصفهم لمناشط وفعاليات القرية

وبالرغم من ذلك الاتصال، وكثافة معلوماته، إلا أن المشكلة زادت عمقا وربما أفرزت تساؤلات عدة، متى؟ وكيف؟ وكم؟ ما هو موعد الاتصال وكيفية اتصاليه وما هو الكم المعلومات المطلوب من المتاح، وحتى تتوفر الاجابات، لابد من التبصر والإعداد المقدم، والتعرف على ما هو المطلوب، أي لابد من تحديد الهدف أولاً ثم معرفة كيفية الوصول إليه

ومن ثم يات التخطيط المبنى على أسس علمية، هو الشغل الشاغل للمنظمات العامة- وغيرها- حيث من خلاله يمكن تحقيق الأهداف المرصودة، عبر الطريق المناسب الذي يتم تعبيد مساراته، وبالتالي التوظيف العلمي الدقيق لما هو متاح من امكانيات، وفي ظل ما هو من مفروض من قيود ومعوقات

ويستعرض هذا الفصل موضوع التخطيط عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية التخطيط

المبحث الثاني دعائم التخطيط

المبحث الثالث التخطيط على مستوى الدولة

المبحث الرابع خصائص التخطيط وفقاً للأنظمة الاقتصادية

المبحث الخامس مراحل التخطيط

المبحث الرابع مؤثرات على التخطيط.

المبحث الأول

ماهية التخطيط

يستعرض هذا المبحث، تعريف التخطيط، وأهميته، والغرض منه، حتى يمكن التعرف على ماهيته، كبداية للولوج في موضوعات تخطيطية أخرى

أ- تعريف التخطيط

تعددت المحاولات التي حاولت تعريف عملية التخطيط، وذلك على الرغم من وجود المفهوم متغلغلاً في أعماق ووجدان كل فرد، حيث أن الناس بصفة عامة يقومون بالتفكير لما سيعملونه، سواء لفترات قصيرة، أو لفترات متوسطة، أو لفترات طويلة

تبني كلمة التخطيط لغة من مادة خط، والتي تعني أقصر مسافة بين نقطتين، ويقال خُططت الأرض والبلاد أي جعل لها حدوداً، وخطط المكان قسمه وهبأه للعمارة وعليه، الوصول من أقصر الطرق، ومعرفة البداية والنهاية، والإعداد والتهيئة وصولاً لما يستهدف

وفي الاصطلاح هناك من التعاريف المتعددة التي أوردها رواد وكتاب التنظيم والإدارة

ويوضح جوتز أن التخطيط هو اختيار في جوهره، تظهر الحاجة إليه عندما يتحجب المنظمة عن بدائل التصرفات الممكنة

وتعريف كوتز أن التخطيط هو التقرير المقدم لما يجب عمله، وكيف يمكن عمله، ومتى يمكن عمله، ومن الذي يقوم بالعمل وذلك لتغطية الفجود بين ما نحن فيه، وما نرغب في الوصول إليه

وتناوله درويش على أنه عملية إدارية تكفل إيجاد البدائل والاختيار من بينها في مجال الأهداف أو السياسات أو الإجراءات أو البرامج المرسومة

ويفسره الدبيب باعتبارَه عملية متسمة ومستقبلية في طبيعتها، وتوجه إلى الإعداد المقدم والمتكامل وصولاً إلى نتائج وإنجازات مستهدفة، في ضوء الموارد المتاحة، وفي إطار مجموعة من القيود والضوابط المعوقات ويمكن أن نضيف إلى التعاريف السابقة، التعريف التالي التخطيط هو الإعداد المقدم لما يجب عمله، زمانه، مكانه، وأدوات التنفيذ، القائمين على أمر التنفيذ، في ضوء المتغيرات المتاحة حالياً والمتتياً بها مستقبلاً ويمكن استخلاص مجموعة من النقاط الجوهرية من خلال العرض السابق

1/1 أن التخطيط فعاليت ذهنية، تعتمد على إيجاد اللحمة بين الماضي والحاضر ومستشفرة أفاق المستقبل.

2/1 يعتمد التخطيط التحليلي لمواجهة المتغيرات التي تحيط بالهدف المستقبلي حتى يتم تحقيقه.

3/1 عتمد التخطيط على عمليات الاختيار، أي ارساء أنسب الوسائل الموصلة إلى الهدف، من بين وسائل متعددة قد تظهر أثناء العملية التفكيرية التخطيطية.

4/1 تحتوي عملية التفكير التخطيطية على كثافة الضعاليات العمل الزمان المكان الأدوات، الأفراد، الفرص، التهديدات؛ اختزالاً هي عملية شاملة جامعة مانعة

2- أهمية التخطيط

يستخدم التخطيط لاحتاد التأثيرات المستقبلية المطلوبة، ولبلوغ الغايات والنهايات المستهدفة، ولتعبيد مسارات بعينها تقود إلى الأهداف، وللاستفادة في عمليات الرقابة وتفصل ذلك فيما يلي

1/2 مواجهة المستقبل

ينهض التخطيط على عمليات التنبؤ بالمستقبل، وعادة ما يكتنفة الضباب والغموض، وإذا لم يحاول المدير تحسس وضعه وسط الضباب أو محاولة تقليل كثافته، وإذا لم يسع إلى كشف مسببات الغموض، بالضرورة سيضل ولن يصل إلى

مبتعاد وعليه، فإن من يخطط فإن مشكلات المستقبل ستكون منظورة ومعروفة بالنسبة له

2/2 المسارات الاهدفية

تتعدد الطرق والمسارات التي يمكن من خلالها الوصول إلى الهدف وتختلف فيما بينها من حيث الطول، ومن حيث التعبير وعليه، بالرغم من أن كلا منها تصل إلى الهدف، إلا أن مقدار الجهد والوقت والتكلفة سيختلف، ومن ثم فالتخطيط سوف يصل بالمخطط إلى الهدف من أقصر الطرق، لأنه يختار المسارات الاهدفية بعينها دون غيرها

3/2 الكفاءة

يحقق التخطيط استخدام أفضل النشاطات بما يحقق أحسن النتائج بأقل التكاليف الممكنة ومن ثم تتوفر الكفاءة في الأداء بصفة عامة وتتحقق الفعالية (تحقيق الأهداف) بأسلوب رشيد

4/2 معايير الرقابة

تعنى الرقابة التحقق من مدى تحقيق الأهداف، ولا يمكن إيجاد رقابة اجرائية بدون توفر معايير أي مقاييس للأداء حددت مسبقاً، وهذه المقاييس تشتق من الأهداف التي توخى التخطيط تحقيقها

3- الغرض من التخطيط

عندما يدور التساؤل لماذا نقوم بالتخطيط، على الرغم من أنه عملية تستهلك وقتاً، ومن ثم جهداً، ومن ثم مالا، ستكون الاجابة بالقطع هي أن الفائدة المرجوة من التخطيط أكبر بكثير مما ينفق عليه

فالتخطيط يحدد المسارات التي سوف تجتازها المنظمة، ويلقى عليها بالأضواء الكاشفة التي توضح زواياها وتخومها، ويحدد النشاطات وتوقيتاتها والوسائل المستخدمة معها، وتخصص كل فرد يعمل فيها، وكيفية تعديل المسارات أو

النشاطات أو الوسائل أو الأفراد عند الضرورة، أى التعديل والتشكيل وفقاً للظروف المتغيرة وعليه، عدم العشوائية، والوفاية من الأحياط، وفقدان الهدف عن الأداء

المبحث الثاني

دعامات التخطيط

يتكئ التخطيط على دعائم يمكن اجمالها في الأهداف، والتي بدونها لا يمكن بناء أى تخطيط، وحتى يمكن ارساء الأهداف المتوخاة، لابد من وجود معلومات حول رغبات وتطلعات الشعب وحول الامكانيات والفرص والتحديات وعليه فالمعلومات بمثابة حقائق يعتمد عليها خاصة المعلومات عن المستقبل ولن تجدى الأهداف، والمعلومات، بدون تمتع الشعب بما يسمى بالثقافة التخطيطية والتي نرسخ وتعلو من قيمة التخطيط

وقبما يلي عرض للأهداف والمعلومات والثقافة التخطيطية

أ- الأهداف

يعبر عن الهدف بأنه القصد، والغرض الذي توجه اليه السهام في اللغة، وأما في الاصطلاح فيرى "فروم و"آزبوتس أن الهدف هو "مجموعة من الأمور المستقبلية المرغوبة، والتي تسعى المنظمة إلى تحقيقها ويعتقد "سيمون و"مارش أن الهدف "مجموعة من القيود تفرض على الممارسات التنظيمية الحالية والمستقبلية كنتيجة للالتزامات التي تضطلع بها المنظمة وأيضاً القرارات التي يتخذها القائمون على إدارتها وتشير الأهداف أيضاً إلى الغايات والنهايات المراد الوصول إليها، في ضوء الموارد والامكانيات، والمتغيرات الأخرى الفاعلة ويمكن النظر باعتبارها عملية ديناميكية، تحدد من خلالها المنظمة مستوى الطموح المستقبلي والمأمول، في حدود مجموعة من القيود المعلومة ومن ثم لاتعدو أن تكون عملية صياغة الأهداف سوى تخصيصاً للموارد المتاحة صفالأموال، والقوى العاملة، والامكانيات، والموارد سواء الطبيعية، أو غيرها

1/1 الشروط الواجب توافرها في الأهداف

يجب أن يتوفر في الأهداف مجموعة من الشروط، حتى يؤدي التخطيط ثماره.

1/1/1 واضحة، وصريحة، ومفهومة من أولئك المنفذين في المنظمات العامة.

2/1/1 عملية يمكن الوصول إليها، وليست مجرد أحلام يتعذر تحقيقها.

3/1/1 مرتبطة بأهداف الجمهور، التي تسعى المنظمات العامة لتحقيقها، ومن

ضمانة التعاطف الجماهيري، وتعاون العاملين في المنظمات العامة.

4/1/1 قابلة للقياس، وليست مجرد مواصفات عامة، وبإحدى أو صيغت بطريقة

اجرائية على المستويات التشغيلية في المنظمات العامة.

5/1/1 عدم التعارض مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع

2/1 المزايا التي يوفرها تحديد الأهداف

يتربت على تحديد الأهداف العديد من المزايا، لعل أبرزها ما يلي:

1/1/1 تعمل الأهداف كمرشد ودليل لكافة الجهود الفردية والجماعية، حيث

تحدد الاتجاه والمسار الذي يجب أن تسلكه هذه الجهود.

2/1/1 تضفي الأهداف الشرعية على القرارات المتخذة للتنفيذ، وتوفر للعاملين

أساس الدفاع عن تصرفاتهم طالما هي في اتجاه تحقيق الأهداف.

3/1/1 يشتق من الأهداف المعايير التي تستخدم كمقياس لنتائج الأداء، ومن ثم

فهي تيسر مهام فعاليات الرقابة.

4/1/1 تؤثر الأهداف على عملية اختيار نمط البناء التنظيمي المناسب الأخذ به

وأيضاً الممارسات الإدارية الملائمة لتحقيقها.

5/1/1 تحدد الأهداف كمية ونوعية المعلومات المطلوبة

2- المعلومات

تنتج المعلومات من البيانات والتي يعبر عنها بالحقائق الخام والتي تتمثل في

أرقام أو كلمات أو أجمل أو فقرات وما إلى ذلك، ولكن لا يمكن الاستفادة منها

مباشرة: ولذلك لا بد من إدخال النشاطات التحويلية عليها بتشغيلها، أو تقييمها أو تفسيرها، أو ما شابه ذلك: وبالتالي يمن الاستفادة منها مباشرة. وعليه، فيمكن الاعتماد على معيار مدى الاستفادة للتفرقة بين البيانات والمعلومات، لأنهما من جنس واحد، ولكن الاختلاف بينهما في الدرجة فقط. وسلاحظ المتتبع للسياق التالي أن المخطط بحاجة ماسة إلى معلومات يستفيد منها مباشرة، وقد يحصل على بيانات ويقوم بتشغيلها، أو يعهد بذلك لآخرين ويحتاج التخطيط معلومات تاريخية ومعلومات مستقبلية، وتوضح ذلك فيما يلي

1/2 المعلومات التاريخية

يشير مصطلح المعلومات التاريخية إلى تلك المعلومات التي سبق جمعها من قبل، ويحتاج التخطيط إلى المعلومات والاحصائيات المتعلقة بكافة الوسائل والامكانات المادية والبشرية اللازمة للتخطيط، على أنه يجب أن تكون هذه المعلومات والاحصائيات على درجة عالية من الدقة، والكمال وتعدد المنظمات العامة التي تجمع البيانات وتشعلها وتقيمها وتفسرها بحيث تحولها إلى معلومات جاهزة للاستفادة منها، ففي مصر مثلاً الجهاز المركزي للتعينة والاحصاء والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والجهاز المركزي للمحاسبات من خلال تقاريره الرقابية

2/2 المعلومات المستقبلية-التنبؤ

يتعامل التخطيط أساساً مع المستقبل حيث سيوضع موضع التنفيذ بعد اعداده وهاهنا المستقبل عينه: ولذلك لا بد من التعرف على هذا المستقبل ولن يتم ذلك الا من خلال عمليات التنبؤ ويعبر عن التنبؤ بأنه محاولة منظمة لاستطلاع المستقبل والتحضير له باستقراء الحقائق المعروفة

وتستخدم الأساليب الرياضية والاحصائية لتشغيل المعلومات الماضية والحاضرة، مع تحديد القيود والفرص والتحديات. ومن ثم الوصول إلى النتائج المستقبلية، ولعل أهم الوسائل الرياضية والاحصائية، تتمثل في السلاسل الزمنية والمتوسطات المتحركة، وتحليل التعادل، كما أن تبحوث العمليات قد ساعدت كثيراً في هذا المجال، فأساليب السمبلنكس والترجمة الخطية أفرزت الكثير من المعلومات التنبؤية وننوه أنه بجانب المعلومات الحاسوبية المستقبلية الآتية عبر الوسائل الإحصائية والرياضية والمشغلة بواسطة الحاسب، هناك ما يسمى بالحس السياسي الذي يمتلكه رجالات الساسية أصحاب المساهمات القوية والفعالة في وضع الأهداف أو التوجيه بوضعها في اتجاهات محددة

3-الثقافة التخطيطية

يؤمن مصطلح الثقافة في واحد من تعاريف المتعددة: إلى طريقة أو أسلوب حياة الشعب، فعندما ترسخ قيمة الإعداد المقدم لما يجب عمله وتحديد زمانه وتعيين مكانه، ومعرفة أدوات وأفراد التنفيذ، بالقطع ستنتقى العشوائية، ويسود التفكير العلمي، وعندما يكون للدين فعله، والذي نوجزه في عقلها وتوكل ويمكن أن نلمح سيادة للفكر التخطيطي ونأسيساً على ما سبق، ستجد الأجهزة التخطيطية سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمات العامة، أفراد الشعب وقد ظهر إيمانهم بالتخطيط وفوائده ومن ثم توفر المعلومات المطلوبة واحترامها واحترام استخدامها، والسعي باستمرار إلى شكل ما يضيف إلى بناء التخطيطي جيد يستفاد منه.

المبحث الثالث

التخطيط على مستوى الدولة

يتعلق التخطيط على مستوى الدولة، بمجموعة المنظمات العامة التي تعمل على تحقيق أهداف وسياسات الدولة، بما يوفر متطلبات الجمهور في المقام الأول ويمكن النظر والتعامل مع التخطيط من خلال هذا المستوى الكلي من زوايا ونقاط تحليلية متباينة وعليه، سيتم تناول التخطيط على مستوى الدولة عبر خمسة مطالب

المطلب الأول من حيث النطاق الجغرافي

المطلب الثاني من حيث درجة الالتزام

المطلب الثالث من حيث درجة التفاصيل

المطلب الرابع من حيث درجة توزيع السلطة

المطلب الخامس من حيث المدى الزمني

المطلب الأول التخطيط على مستوى الدولة- من حيث النطاق الجغرافي

يتنوع التخطيط على مستوى الدولة من حيث النطاق الجغرافي إلى تخطيط قومي شامل، وتخطيط قومي جزئي (قطاعي)، وتخطيط إقليمي

أ- التخطيط القومي الشامل

يقوم هذا التخطيط على تقدير الامكانيات والموارد المتاحة حالياً ومستقبلاً وتحديد الأهداف المراد تحقيقها في مختلف المجالات، مع التنسيق فيما بينها، بما يحقق التكامل بين مختلف قطاعات المجتمع (زراعة-صناعة-تجارة-سياحة-المخ... إلخ)، ومن ثم سيطرة كاملة للدولة على كافة القطاعات ويظهر هذا المستوى من التخطيط في الدول التي كانت تطبق النظام الاشتراكي، والتي أضحت حالياً، وفي بعض الدول التي تطبق النظام الرأسمالي تمارس نوعاً من هذا النوع من التخطيط كوسيلة لتنظيم وتوجيه مسارات

اقتصادياتها ولكنها تتسم بنوع من الارشاد والتوجيه، ولا تنصل إلى شمولية النظام الاشتراكي

2- التخطيط القومي الجزلي (القطامي)

يقتصر هذا النوع عن التخطيط على قطاع من قطاعات الدولة، مثل القطاع الصناعي، أو القطاع الزراعي، أو القطاع المصرفي، أو القطاع السياحي، أو أي قطاع آخر ويستهدف هذا النوع من التخطيط التغلب على المشاكل أو الأزمات التي تنتاب قطاع معين، حتى لا يؤثر على بقية القطاعات من حيث تحقيق الأهداف ومن حيث التنمية، بوصف العملية الاقتصادية وحدة واحدة تتعدد قطاعاتها

3- التخطيط الأقليمي

يتعلق التخطيط الأقليمي بالأهداف والسياسات والبرامج في منطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة، وذلك لتحقيق التوازن بين أقاليم الدولة، حيث يمكن أن توجد أقاليم فقيرة، وأخرى غنية وعليه، إرساء قواعد النمو المتوازن اقتصادياً داخل الدولة، مما ينعكس بآثاره الاجتماعية على شعبها

المطلب الثاني التخطيط على مستوى الدولة من حيث درجة الالتزام

ينقسم التخطيط على مستوى الدولة من حيث درجة الالتزام، إلى تخطيط اجباري ملزم، وتخطيط اختياري غير ملزم

أ- التخطيط الاجباري الملزم

يكون التخطيط اجبارياً وملزماً عندما تملك الدولة مقومات فرض أهدافها وسياساتها وبرامجها، وذلك عندما تسيطر على كافة المنظمات الاقتصادية-القطاع العام- ويبدأ مستوى الالتزام من الجهاز المركزي للتخطيط وحتى مستوى الوحدات القائمة بالنشاطات، ولا يسمح لأي مستوى أو أي وحدة بالخروج على هذا الالتزام، ولعل هذا من أهم سمات النظم الاشتراكية

2- التخطيط الاختياري غير ملزم

تقوم الدولة بتحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتحدد السياسات والبرامج المدعمة لها، ويبدأ القطاع الخاص بالسير على هدى ما حددته الدولة دونما اجبار أو فرض سيطرة، ويتعبر التخطيط ها هنا أحد البدائل التي يمكن أن يأخذ بها هذا القطاع صاحب القوة النسبية الأكبر، ويتضح ذلك بجلاء في النظم الرأسمالية؛ ويطلق عليه التخطيط التأشيرى

المطلب الثالث التخطيط على مستوى الدولة- من حيث درجة التفاصيل

يتمدرج تحت التخطيط على مستوى الدولة من حيث درجة التفاصيل نوعان الأول التخطيط التفصيلى، والثانى التخطيط الإجمالى

1- التخطيط التفصيلى

يحتوى هذا النوع من التخطيط على تحديد دقيق ومفصل للأهداف والسياسات والبرامج، ويوضع لها الاجراءات المرتبطة بالتتابع الزمنى، وعليه سيطرة كاملة من جهاز التخطيط القومى، والعدام الحرية لوحدات التنفيذ ويتحقق ذلك في النظام الاشتراكى

2- التخطيط الإجمالى

تصاغ الأهداف بصورة نهائية اجمالية وتأتى السياسات والبرامج خلوا من التفاصيل، ويستخدم هذا النوع دائماً في الدولة التي تأخذ بالنظام الرأسمالى وكان يعمل به في الدول النظام الاشتراكى، والتي تتبع أنظمة التسيير الذاتى (يوغوسلافيا ابان حكم جوزيب بروزيتيتو)

المطلب الرابع التخطيط على مستوى الدولة- من حيث درجة توزيع السلطة

يتضح من تعبير درجة توزيع السلطة مدى تركيز هذه السلطة، والذي يفرز نوعين من درجة التوزيع وهما المركزية واللامركزية، يمكن أن نلمح التخطيط المركزى والتخطيط اللامركزى

1- التخطيط المركزي

عندما يقوم الجهاز المركزي للتخطيط بوضع كافة الخطط القومية ودون السماح بمشاركة المستويات الأقل في صلاحيات اقرار هذه الخطط، يطلق على النوع من التخطيط: التخطيط المركزي والذي هو سمة أساسية من سمات النظام الاشتراكي

2- التخطيط اللامركزي

إذا اتيح للمستويات الأدنى ووحدات التنفيذ فرصة المشاركة والتأثير الايجابي في تحديد الأهداف والسياسات والبرامج، يطلق على التخطيط مصطلح التخطيط اللامركزي. ويعتبر هذا النوع في الدول التي تمنح أقاليمها سلطات ادارة هذه الأقاليم ذاتياً، وفي بعض النظم الاشتراكية ذات التسيير الذاتي

المطلب الخامس التخطيط على مستوى الدولة- من حيث المدى الزمني

يظهر من خلال هذا المستوى، ثلاثة أنواع التخطيط وهي: التخطيط طويل الأجل، والتخطيط متوسط الأجل، والتخطيط قصير الأجل، وبالضرورة فإن حجم الأعمال التي تتطلبها الأهداف هي الداعية إلى وجود هذه الأنواع الثلاثة

1- التخطيط طويل الأجل

يعتمد مجال التخطيط طويل الأجل إلى سنيين عدة، كعشر أو خمس عشرة سنة أو أكثر نسبياً، وينجلى من خلاله الأهداف الرئيسية فقط دونما تفاصيل وهو ضرورة لاغنى عنها للدولة، على الرغم من صعوبات التنبؤ بالمتغيرات المستقبلية لفترات طويلة نسبياً

2- التخطيط متوسط الأجل

يغطي التخطيط متوسط الأجل فترة زمنية تحصل حتى خمس سنوات أو أكثر قليلاً، وتبدأ سنواتها الأولى بأهداف أكثر تحديداً وتفصيلاً ثم تتجه إلى العمومية نسبياً في سنواتها التالية. وغالباً ما يقسم التخطيط طويل الأجل، إلى مجموعة من الخطط متوسطة الأجل، مثل الخطط الخمسية في بعض الدول

التخطيط قصير الأجل

يقصد بالتخطيط قصير الأجل، تلك الخطط التي تعد لمدة سنة، وهي تعد شريحة من خطة خمسية، والتي هي جزء من خطة طويلة الأجل وعليه، فهي خطط تفصيلية تتولى تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطط طويلة الأجل عبر الخطط متوسطة الأجل ويمتاز عن الخطط طويلة ومتوسطة الأجل، بأنها تتركز على التنبؤ بمتغيرات المرحلة الزمنية، ويتاح لها فرصة المرونة اللازمة للتفاعل مع المتغيرات الموقفية الفاعلة

المبحث الرابع

خصائص التخطيط تبعاً للأنظمة الاقتصادية

من خلال العرض التحليلي السابق للتخطيط على مستوى الدولة، وعبر الأبعاد التحليلية المتباينة، أطلقت الأنظمة الاقتصادية التي تعتمدها الدول قسراً من بين ثانياً السطور، موضحة أن مستوى تدخل الدولة لن يقتصر فقط على بعض المنظمات العامة التي توفر الخدمات التقليدية المتعارف عليها في الدولة الحارسه وإنما قد تمتد نشاطات الدولة وعبر منظمات عامة أخرى ذات سمة اقتصادية ويحدد النظام الاقتصادي الذي تتبعه الدولة النطاق وطبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الحكومة في المجتمع. وقد رتبها على القيام بهذا الدور، وكذلك طبيعة البناء التنظيمي والإداري المرتبط بما تقوم به الحكومة من وظائف ونشاطات ويمكن أن نميز بين نوعين كبيرين- يندرج تحتها أكثر من شكل- من الأنظمة الاقتصادية وهما النظام الاشتراكي الذي يقوم على الملكية العامة لأدوات ووسائل الإنتاج. والنظام الرأسمالي الذي يقوم على الملكية الخاصة لأدوات ووسائل الإنتاج

ويدرك المتتبع أن هناك بعض الدول التي تحاول أن تجمع ما بين النظامين السابقين، ليظهر عندها قطاع الملكية المختلطة. والذي يحتوى على ملكية عامة وملكية خاصة لأدوات ووسائل الإنتاج في المجتمع. وهذا النظام أيضاً له أشكال متعددة

وفيما يلي سمات التخطيط في الدول التي تتبع الأنظمة الاشتراكية، وفي الدول التي تتبع الأنظمة الرأسمالية

أ- سمات التخطيط في الأنظمة الاشتراكية

تقوم فلسفة التخطيط في الدول الاشتراكية على أن اتباع المنهج العلمي الذي يحدد مسارات محددة وواعية لكافة نشاطات المجتمع وخاصة النشاط الاقتصادي هو العاصم للدول من تبدد وضياع مواردها واختلال التوازن بين جماهير الشعب

وعليه يعتمد على التخطيط القوى الشامل، والذي يحتوى في طياته التخطيط القطاعي والاقليمي، ويأخذ التخطيط الطابع الإلزامي ولا يترك لوحدات الدولة أى اختبار، وتحتوى الخطط على كافة التفاصيل المطلوبة، حتى تضمن التنفيذ تماماً كما هو مخطط له، ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط بوضع الخطط التى نوسم بأنها خطط مركزية

وعلى مستوى المنظمات العامة سنجد أن نصيبها من التخطيط محدد ومقدر، بدون تدخل منها، ولا تستطيع أو تملك المرونة؛ لأنها ملزمة بالتنفيذ فقط وكما هو محدد لها، وتنفي الديمقراطية لأن الخطط تأتى بواسطة جهاز مركزى للتخطيط، وتغطي الخطط على مستوى المنظمة نفس المدى الزمنى الذى حددته الجهاز المركزى للتخطيط

ويقع على عاتق جهاز التخطيط المركزى، العبء الأكبر، وأن شئنا الدقة العبء الكلى، حيث تتلبور أبعاد نشاطاته في تحديد استراتيجيات التنمية طويلة ومتوسطة الأجل، بعد أن يتم الاستقرار على الأهداف بمختلف مستوياتها بواسطة القيادات السياسية الحاكمة في الدولة، ثم يحدد فروع الأداء التى سيتم التركيز عليها، وتحديد الأساليب والوسائل التكنولوجية، وتحديد العلاقات بين قطاعات النشاطات المختلفة، ثم اعداد البناء المتكامل للتخطيط، وأخيراً تحديد المعايير والمقاييس التى يمكن من خلالها التعرف من مدى تحقق النجاح

2- سمات التخطيط في الأنظمة الرأسمالية

تنهض فلسفة التخطيط وإدارة الاقتصاد القومى في الدولة الرأسمالية على حرية السوق، وأن التوام يتحقق ذاتياً، ومن ثم يتم توجيه الموارد للاستخدامات المثلى وعليه تتحقق اشباعات ومصالح أفراد المجتمع، اذا تدخلت الدولة بالتخطيط فسوف يكون بقدر معين، لايسمح بالمساس بنظام السوق الحر وتلقائيته وتأسيساً على ما سبق، فقد يأخذ التخطيط طابعاً جزئياً، وله صفة اختيارية غير ملزمة، أى أنها توجيهية، وتتنصف بدرجة محدودة جداً من المركزية حيث

لا يظهر جهاز التخطيط المركزي، كما يوسم بأنه تخطيط قصير المدى لأن التخطيط طويل ومتوسط الأجل يحتاج لسيطرة كبيرة من الدولة وعلى مستوى المنظمات العامة سيتوفر لها النصيب الأكبر في وضع التفاصيل ومن المرونة الكافية، طالما هو تقدم بالتنفيذ تحت مظلة ما وضع لها من أهداف في ميزانية الدولة التي تنهض على البرامج والأداء، وتحاسب هذه المنظمات على تنفيذها للخطة في المدى الزمني القصير ويعتمد التخطيط في الأنظمة الرأسمالية، على عدة أدوات، فهناك الموازنة العامة للبرامج والأداء والتي تركز على الأهداف المتوخاة، والسياسات المالية من خلال السياسات الضريبية والافتراضية، والسياسات النقدية التي تحدد سعر الفائدة وكميات النقد المتاحة، وأخيراً القطاع العام ليعلب الدور الذي لن يستطيع القطاع الخاص أن يقوم به، أو يقدم عليه

المبحث الخامس

مراحل التخطيط

بعد التعرض لغالبية معلومات هذا الفصل والمفضية إلى إرساء تعاريف للتخطيط يستطيع المتلقى أن يتبنى أحداها، والاشارة إلى الدعائم التي يرتكن عليها التخطيط، وكيفية النظر اليه على مستوى الدولة من زوايا تصنيفيه متعددة ثم استعراض أبرز الملامح التخطيطية في النظامين الاشتراكي والرأسمالي بدور التساؤل عن كيفية اجراء البيان التخطيطي، أو ما هي مراحل وضع الخطط

يستعرض هذا المبحث مراحل التخطيط

أ- تحديد الأهداف

تعرف الأهداف بأنها الغايات أو النهايات المراد الوصول إليها، في ضوء الموارد والامكانيات المتاحة

يتهض التخطيط، على أهداف سبق تحديدها على أسس واعية منطقية ومقبولة وممكنة التحقيق وقابلة للقياس-انظر المبحث الثاني

وتحدد الأهداف بصورة إجمالية في التخطيط طويل الأجل، ثم تحديد التفاصيل-بنسب معينة- في التخطيط متوسط وقصير الأجل

وتقوم الأجهزة الدستورية في دلو الأنظمة الاشتراكية اللجنة المركزية للحزب، والمجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، بوضع الأهداف في ضوء الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية التي تقوم عليها الدولة، كما يعبر قانونها الأساسي وهو الدستور

وفي ظل الأنظمة الرأسمالية الديمقراطية، يدخل تحديد الأهداف في صميم عمل السلطة التشريعية المختصة أساساً بتحديد السياسة العامة للدولة واعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذها

وتوضح فعاليات الواقع أن السلطة التنفيذية- في هذه الدول- هي التي توضع الأهداف العامة، وينحصر عمل السلطة التشريعية في الموافقة أو الاعتراض ولكن تستقل تماماً السلطة التنفيذية بوضع الأهداف الجزئية والفرعية المنبثقة من الأهداف العامة، ومن ثم تقوم على تنفيذها

2-تحديد الوسائل

يتطلب التخطيط بعد تحديد الأهداف، أن تحدد الطرق والوسائل التي من خلالها ستتحقق الأهداف، مثل العناصر المالية، والعناصر البشرية، وغيرها مما يعتمد عليه كوسيلة ليس هذا فحسب، بل لابد من وجود البيانات والاحصائيات الكافية والدقيقة عن هذه الوسائل حاضراً ومستقبلاً، وتستعين الدولة في ذلك بالمراكز البحثية سواء التي تعمل على مستوى الدولة كالجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء في مصر، أو كالجامعات سواء الحكومية أو الأهلية

2-اعداد واقرار الخطط

تظهر صورة الخطط في شكل مكنى وعام من حيث النشاطات، والزمن، والمكان، وأدوات التنفيذ ووسائله، والجهود البشرية التي ستقوم على التنفيذ وتقسم هذه الخطط إلى خطط فرعية لكل القطاعات التي يمتد إليها نشاطات الدولة، مع تحديد المدة الزمنية اللازمة وينبثق من هذه الخطط الفرعية المشروعات والبرامج، والتي توضع موضع التنفيذ وفق السياسات المحددة والقواعد والإجراءات المنصوص عليها

ويراعى عند اعداد واقرار الخطط، توفير المرونة اللازمة، حيث أن التنفيذ يكون في طيات المستقبل وعليه، القابلية للتعديل والتشكيل، وفقاً لمتطلبات المستقبل، التي تكون في رحم الغيب عند الاعداد

ويدرك المتتبع أن المرونة لا تعنى تغيير أو استبدال الأهداف، وإنما هي في مضمونها تلويح للظروف الطارئة وتذليل العقبات ومن ثم فهناك بدائل للمسارات والطرق فحسب

4- التنفيذ

بعد اعداد وقرار الخطط، تتخذ الاجراءات لوضعها موضع التنفيذ، ولذلك تظهر الخطط في صورة تفصيلية على جميع المستويات الناهضة على التنفيذ لذا يلزم التأكد من فهم اولئك المنفذين وايضاً المواطنين للمشروعات والبرامج، حتى يسهم كل منهم في تنفيذها وتحقيق اهدافها وتنهض الأجهزة المناطة بالاعداد والاقرار بالتعاون مع المنفذين باعداد الوثائق والمستندات التي توضح كيفية التنفيذ بأسلوب كمي، حتى يكون هناك أساس للرقابة

وتصدر منظمات التنفيذ القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطط مع تنسيق فعاليات التنفيذ في ضوء الأولويات التي تقرر، واتخاذ اللازم بصدد عمليات التنظيم الإداري اللازم للمنظمات المنفذة، وتدعيمها بالعاملين الأكفاء والعمل على تحقيق الكفاءة والفعالية للأداء

5- التقييم

تفصح لفظه التقييم في معناها الاصطلاحي العام عن التأكد من مدى وصول الأداء إلى تحقيق الأهداف، واكتشاف الانحرافات، ودفع تيار التصحيح إلى هذه الانحرافات، لتجاوزها

وتقوم المنظمات التنفيذية بمتابعة تنفيذ الخطط، ومن ثم اعداد التقارير الدورية عن حالة الأداء ومدى التقدم في التنفيذ، واكتشاف الصعوبات التي تواجه التنفيذ وتقدير مدة الحاجة إلى اجراء تعديل، أو تأجيل، أو زيادة مواد، وما إلى ذلك من اجراءات تصحيحية

وفضلاً عن هذه الضعائيات التي تندرج تحت الرقابة أصلاً، فإن منظمات الدولة المنوطة بالرقابة تستوي من خلال ذلك دراساتها حول مدى تحقيق الدولة لأهدافها المحددة سلفاً، ومن ثم يشجلى مدى النجاح/الفشل، حتى يؤخذ ذلك في الحسبان عند اعداد وقرار الخطط الجديدة في المستقبل

المبحث السادس

مؤثرات على التخطيط

تدور كلمة التأثير حول امكانية الخضاع الشئ للتوجه ناحية معينة من خلال هذا المبحث سوف نرى فعاليات تأثيرية، تأخذ-أو تحاول أن تأخذ-التخطيط ناحيتها، أو حتى تحور من مساراته الأساسية، حتى يستجيب لها أو تطويعه وهناك عدة عوامل تأثيرية عند تحديد الأهداف وقرار الخطط وتنفيذها، هي الدستور، والايديولوجية، و النظام الحزبي، و جماعات الضغط، والرأى العام وأخيراً امكانات الدولة وظروفها

1- الدستور والايديولوجية

ترجع كلمة الدستور إلى اللغة الفارسية، ومعناها "الأساس"، ويعبر عنها بالعربية بالتشريع الأساسى، والذي هو مجموعة القواعد القانونية التى تحدد نظام الحكم في الدولة، والسلطات العامة بها من حيث تكوينها واختصاصاتها والعلاقات التى تربطها ببعضها، وتقرر ما للأفراد من حريات وحقوق تجاه الدولة وكلمة الأيديولوجية Ideology تتكون من مقطعين *ideo* بمعنى الفكرة و *logy* بمعنى العلم. والكلمة بمقطعها تعنى طريقة أو محتوى للفكر، وترجم أيضاً على أنها مذهب

ويقصد بالأيديولوجية، كمصطلح العلم الذى يهتم بدراسة الأفكار وخصائصها والقوانين التى تحكمها، و علاقاتها بالمعانى التى تمثلها وتعنى الأيديولوجية في الدستور الفكر المذهبي الذى يسيطر على أحكام الدستور فمثلاً في مجموعة الأفكار الأساسية في الفلسفة السياسية التى استقرت في التخطيط

فعندما يحدد الدستور ان الدولة ملزمة بتوفير التعليم المجانى، والرعاية الصحية للمواطنين، وقيادة التنمية الاقتصادية، يظهر شكل ذلك عند تحديد الأهداف، وأولويات المشروعات والبرامج الواجبة التنفيذ

وقد يظهر في الدستور انجياز ناحية الملكية الخاصة، مع وضع الضمانات الكافية لها، ورسم الحدود التي يجد أن تتدخل فيها المنظمات الحكومية بصفتها حامية وميسرة لأصحاب هذه الملكيات؛ وبالتالي ينعكس كل ذلك على تحديد الأهداف وأولويات المشروعات والبرامج الواجبة التنفيذ.

وتأسيساً على ما سبق، فالفكر المذهبي الدستوري ينعكس إلى أبعد مدى في البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فثمة فكر تآني نصوصه للمحافظة على ما هو قائم، أي جاء ليحافظ، وآخر يحدث تغييرات محددة المدى، أي صيغت لأعداد بناءات مجتمعية جديدة مقصودة وعليه، فالغايات التي تتبناها الدولة وترنو إليها تحدد من خلال الفكر المذهبي الدستوري، ومن ثم فالتأثير قوي عند اقرار خطط الدولة.

2- النظام الحزبي

تعني كلمة الحزب في اللغة العربية: كل طائفة جمعها الاتجاه إلى غرض واحد؛ ويقال أيضاً حزب الرجل أي أعوانه، وتحزب القوم على شئ بأي تعاونوا عليه ويقصد بالحزب في الاصطلاح، كل جماعة منظمة تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل الديمقراطية لتحقيق برامج مجدية تتعلق بالشئون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة. ولذلك عن طريق الاصطلاح بمسئولية الحكم.

وفي ظل نظام الحزب الواحد، ينتشر ممثليه في كافة مرافق ومصالح الدولة ومن ثم تكون لديهم فكرة عامة وتفصيلية عن كافة موارد وامكانيات الدولة ومن ثم، التأثير الفعال عند تحديد الأهداف وترتيب الأولويات لبرامج ومشروعات التنفيذ، وأيضاً الرقابة عليها.

وتتعد هذه الممارسة التأثيرية على فعاليات الأهداف والتخطيط عندما تتعدد الأحزاب وتلج في خضم الصراعات لغزو الحكم، حيث يحاول كل حزب أن يعرض وجهة نظره في الأهداف والسياسات الموصلة إليها، وبالقسط فإن الحزب الحاكم

والذى يتمتع بالأغلبية البرلمانية سيتمكن من حسم الصراع لصالحه وبالتالي التأثير على الأهداف والخطط

3- جماعات الضغط

يتشكل المجتمع من مجموعة من الجماعات: التى تتجمع في منظمات مهنية أو نقابية. وقد تظهر جماعات تربطها مصالح مشتركة دونما وجود تنظيمات ذات بناء وفعاليات إدارية، وإنما يلغها الاحساس بالمصلحة مثل جماعات رجال الأعمال وتسعى هذه الجماعات للحصول على نصيبها الأولي-حتى ولو على حساب بقية الشعب-من الموارد والامكانيات المتاحة، وذلك عن طريق التأثير على المنظمات الحكومية، أو البرلمانية، أو الشعبية التى تمتلك مقدرات تحديد الأهداف، وتوزيع الموارد عليها؛ وذلك سواء بالانضمام إليها، أو أحداث تأثيرات قاعله من شأنها لفت الأنظار إليها، والعمل على تحقيق مصالحها وبالتالي، التأثير على الأهداف والخطط على مستوى الدولة

4-الرأى الفعال

يتمثل الرأى العام في تلك الأفكار أو المعتقدات التى تنعش في عادية جماعات المجتمع؛ والتى تمثل اتجاهها قد يستمر لفترة طويلة أو قصيرة نسبياً ويمثل هذا الاتجاه العام المجتمع تأثيراً عظيم الأهمية على المنظمات المساهمة في تحديد الأهداف والخطط، وتلك الفعالة في عمليات التنفيذ ويتشكل الرأى العام، ويعبر عنه، ويقاس، من خلال وسائط الاعلام مثل الإذاعة والتلفزيون والصحف فكما تلعب التنظيمات الشعبية وجماعات الضغط والمصالح دوراً في بلورته وتشكيله

وتحرص-دائماً-منظمات الدولة على التعرف على اتجاهات الرأى العام، وما ينتابها مستقبلاً، حتى تعمل على الصياغات الهدفية، والفعاليات التنفيذية التى تكون متسقة معها ولعل هذا من الأمور الجلية والظاهرة في النظم الديمقراطية،

وعليه التأثير القوي والفعال على تحديد الأهداف، وتنفيذ الخطط على مستوى الدولة

ولكن في الأنظمة غير الديمقراطية، هناك كبت للرأي العام الحر وهناك أساليب دعائية شديدة التأثير تصطنع آراء لصالحها؛ ومن ثم انعدام التأثير على تحديد الأهداف، أو ترتيب الأولويات، أو تنفيذ الخطط وبالتالي، تحمل هذه الأنظمة معاول هدمها طالما تزيّف شكل شئ ومن ضمنها الرأي العام؛ ولعل شواهد التاريخ في نهايات القرن العشرين شاهدة عندما تلاشت فلاح الأنظمة الاستبدادية الشمولية غير الديمقراطية، الا قليلاً

5-امكانيات الدولة وظروفها

لعل التساؤل الذي يعتل الآن مضاده ماذا تعمل منظمات الدولة التشريعية والتنفيذية والشعبية، على افتراض انها على النهج الضويم تسيير، ووفق المبادئ والأسس السياسية والتنظيمية تمارس فعاليتها ودائمة النظر والتبصر في الامكانيات والموارد المتاحة للدولة، وايضاً في الظروف التي تعيش فيها الدولة أن عملية تحديد الأهداف، وقرار الخطط بما تحتويه من برامج ومشرعات، لايمكن أن تتم الا بعد حصر الموارد والامكانيات المتاحة والمحتمل أن تكتشف، وذلك عبر وسائل تخطيطية يتحدد من خلالها كافة الطاقات المالية والبشرية والفنية، فإذا كان هناك توازن بين الأهداف المأمولة والمشروعة وبين الامكانيات المتاحة، وسلم التخطيط، وسلمت الدولة، وحقق ما تصبو إليه، ولكن إذا اختل التوازن خاصة من جانب الامكانيات والموارد، فهناك تأثير عظيم على تحديد الأهداف، ومن ثم اقرار الخطط والتنفيذ

وتتباين الظروف التي تحيط بالدولة، فعندما تكون الدولة في حالة سلام مع نفسها، ومع جيرانها، ويسودها التشريعات الطبيعية التي تفسن العلاقات بطريقة يرتضيها الشعب، فإن هناك امكانية لتحديد الأهداف التي يتوق إليها الشعب ومن ثم اقرار الخطط وتنفيذها بما يحقق أولوياته ومصالحه

وعندما يحيط بالدولة ظروف غير طبيعية، مثل ظروف الحرب والأزمات والمشاكل الداخلية؛ وبالتالي تعطل القوانين الطبيعية، ويسود قانون الطوارئ تكون هناك الأهداف التي تتسق مع هذه الحالات، وبالتالي تظهر أولويات معينةها وخطط تقرر البرامج والمشروعات التي في صالح هذه الظروف الاستثنائية غير الطبيعية والمشكلة أن هذه الظروف قد تصبح هي القاعدة، وما عداها الاستثناءات، وهاهنا الطامة الكبرى، حيث يفسر أي تطلع لأرساء أهداف طبيعية تعبر عن الآمال المشروعة، كآله الخروج عن المسار والذي يهدد أمن وصالح البلاد هي في وظروف استثنائية

الفصل السادس

التنظيم

التمايز التنظيمي

الفصل السادس

التنظيم

التمايز التنظيمي

يعد التنظيم ظاهر خلافة، وهي قديمة قدم الحياة ذاتها، وهذه الظاهرة ليست قاصرة على الإنسان وحده، وإنما تتعداه لتشمل فصائل أخرى من الكائنات الحية مثل النمل، والنحل، حيث تنظم هذه الكائنات وتسعى لتدبير وتوفير كافة مقومات حياتها

أدرك الفرد من قديم الزمن أنه -وحده- ليس بقادر على تغطية حاجاته المتعددة وجهده مهما عظم لا يستطيع أن يغشى كافة المناشط الحياتية وعليه، الاستعانة والتعاون والتفاعل والتعاقد مع الغير من بنى جنسه ليس هذا فحسب، بل لترتيب التعاون والتفاعل وصولاً إلى جهود تحقق الأشباع لكافة المتعاونين، ولن يتأتى ذلك سوى بما يسمى التنظيم ولكن يمكن سبر موضوع التنظيم، فلقد تناول هذا الفصل المفاهيم الأساسية، والتمايز الأفقي والتمايز الرأسى، عبر المباحث التالية

المبحث الأول في أصل المصطلح

المبحث الثاني التمايز التنظيمي الأفقي

المبحث الثالث التمايز التنظيمي الرأسى

المبحث الأول

في أصل المصطلح

يتناول موضوع التنظيم ظاهرة التكوينات التي تنشأ عن إرادة، وعن عمد وليس التلقائية، كحشد من الأفراد يتجمع في مكان معين، كتجمع في مطار، أو تجمع مجموعة من الأفراد لمواجهة كارثة معينة، دون قصد من أيهم لأخذ دور معين ثم سرعان ما ينتفض التجمع أو الحشد بعد زوال المسببات، وهو ما لا يحدث في التكوينات العمدية والتي تسعى إلى الوصول إلى أهداف محددة-التنظيم وبداية يشرح هذا المبحث ماهية الفرق بين التنظيم كمنظمة والتنظيم كفاعلية إدارية يمارسها المدير، ومراحل العملية التنظيمية، على النحو التالي

أ- كلمة التنظيم بين اللغة والاصطلاح

يعود جذر الكلمة في الإنجليزية إلى "organ"، وهي بمعنى عضو أو عضوى ونقضى إلى الشيء المؤلف من أعضاء توفر نظاماً متكاملًا وفي العربية فإن مادة "نظم" :نظم الأشياء نظاماً ألغيا وضم بعضها إلى بعض أى جعل بينها التآلف والاتساق، كل شئ تناسقت أجزاؤه على نسق واحد أو رتب حبات المسجة بطريقة معينة حتى يأخذ منها الأداء المطلوب؛ ونظم الشعر وفق نظاما مطلوب لتحقيق الجرس الشعري وعليه، فالمادة نظم انجليزيًا وعربيًا، تعنى التآلف والتعاقد وعدم الانقسام بسبب الترتيب المقصود الذى بدوره تنعدم الفعالية المطلوبة وتعدد التعاريف التي يتبناها الكتاب والفقه الإداري والتنظيمي في الاصطلاح، ويمكن عرض بعضها منها كما يلي

"تصميم الهيكل الذى بتشغيله يمكن أن تتحقق الأهداف"

"الشكل الذى تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق لغرض مرسوم"

"تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذى يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها"

"تنسيق الجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة ممكنة

"عمل اجتماعي مستمر يتم عن وعي وإدراك لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف منطقي علمي

"التجمع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة

"الانطار الذي تتحرك بداخله أي جماعة متجهة نحو غرض معين

"هو أجزاء لكل واحد تتواجد في حالة توازن متباد

وبلاحظ على جل التعاريف السابقة أنها قد أغفلت بعض جوانب العملية التنظيمية، التي يتولى زمامها المدير-الإدارة-أو نظير كل منها إلى التنظيم نظيره الخاصة، أو تعامل مع الجانب الأكثر فعالية من وجهة نظره

وتبدأ العملية التنظيمية أساساً من الهدف الذي يسعى إليه من تحالفوا مع بعضهم لتشييد البنيان، وحددوا النشاطات اللازمة للوصول إليه، وتعهدوا هذا البنيان بالاضافة والحذف والتعديل والتحويل حتى ينسق بصورة دائمة، تفاعلاً مع المتغيرات الموقفية

وتحتاج النشاطات الموصلة إلى الأهداف إلى هيكل-معمار تنظيمي يضمها وفق أسس تفرضها المتغيرات الموقفية الفاعلة، ثم البحث عن الأفراد المناسبين، وإيجاد العلاقات التي تشمل البنيان ككل وعليه، فيكمن التوصل إلى تعريف فيه درجة شمول أعلى

التنظيم هو ترتيب النشاطات في وحدات هيكلية ذات اختصاصات وشغلها بالأفراد المطلوبين، مع إيجاد العلاقات الأفقية والراسية، وصولاً للأهداف بكفاءة وفعالية

2-مراحل العملية التنظيمية

تتم عملية التنظيم عبر عدة مراحل، يمكن تناولها كما يلي:

1/2 تحديد الأهداف بوضوح ودقة.

2/2 وضع الاطار التخطيطي المفضى إلى هذه الأهداف.

3/2 تحديد النشاطات المنبثقة من الاطار التخطيطي.

4/2 تصنيف النشاطات وفق أسس تحددها المتغيرات الواقعية، ومن ثم تجميعها في وحدات هيكلية.

5/2 تحديد الاختصاصات لكل وحدة هيكلية (المسئوليات والسلطات).

6/2 تزويد كل وحدة هيكلية بالأدوات والوسائل المادية اللازمة للأداء (أموال-الآلات-معدات...).

7/2 شغل الوحدات الهيكلية (الوظائف) بالأفراد اللائقين والمناسبين من حيث الخصائص والمواصفات المطلوبة.

8/2 تحديد العمليات الاجتماعية ذات الديمومة والاستمرار، والتي يطلق عليها العلاقات سواء من الناحية الأفقية أو من الناحية الرأسية

3-بين المنظمة والتنظيم Organizing- Organization

يحدث كثير من اللبس والخلط على الكثيرين سواء من الكتاب أو المتلقين، لأن الكاتب قد يستخدم المصطلحين: المنظمة والتنظيم بالتبادل فيما بينها ليؤيدان ذات المعنى، وهكذا أيضاً المتلقى وإجمالاً نقرر أن المنظمة هي ثمرة وناتج عملية التنظيم، وأما على التفصيل فهناك سطور لا بد وأن تكتب

فالمنظمة organization هي الكيان الناتج من العملية التنظيمية والتي تتم عند بداية الخلق التنظيمي، وتصميم المعمار التنظيمي، والبحث عن كافة الموارد سواء المادية أو البشرية التي تعطى له الحياة، وتوفر التفاعل الاجتماعي المفضى إلى الأهداف التي سعى إليها هذا الكيان

والتنظيم Organizing عملية من عمليات الإدارة، من خلالها نصمم الهيكل، ونشغله بالأفراد، ونحدد العلاقات، ونوفر الموارد المطلوبة-كما سبق بيانه ويخطئ من يظن أن العملية التنظيمية، عملية ذات أبعاد تنصّف بالفورية وتؤدى مرة واحدة فبعد أن يشاد التنظيم ويكون نتاجه المنظمة-انظر الفصل الرابع-ثم بعد ذلك نأتى الممارسات الادارية هي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة

وعليه، فهذا الفصل الذى نحن بصدد تناوله ممارسة ادارية الا وهى التنظيم بمعنى organizing، وهى ممارسة متجددة مستمرة مثل التخطيط والوجبة والرقابة، لأن المنظمة تعمل في ظل متغيرات وليس ثوابت، ومن ثم تحتاج المنظمة باستمرار إلى إعادة النظر في معمارها التنظيمي، مما يؤدي إلى حذف بعض النشاطات، أو اضافة البعض الآخر، أو دمج بعضها مع بعض، وإلى غير ذلك من الفعاليات الأفقية التنظيمية، مما يستتبعه اتساق في النواحي الرأسية وسيأتى تفصيل لذلك في هذا الفصل

مرة أخرى فهذا الفصل معنى بالتنظيم بوصفه عملية ادارية مستمرة organizing، وليس معنى بالمنظمة ككيان قائم Organization، وقد تم تناوله في الفصل الرابع

المبحث الثاني

التمايز التنظيمي الأفقي

ينصرف التمايز التنظيمي الأفقي إلى تجميع الوظائف التي نشأت من تجميع النشاطات، في وحدات تنظيمية، وهذا التجميع يتم وفق أسس بعينها تخلق بين الوحدات نوعاً من الاختلاف أو التمايز، حيث لتخصص كل وحدة في تحقيق هدف جزئي محدد

ويستعرض هذا المبحث درجة التمايز الأفقي، وأسس التكوين التنظيمي وعلاقات الأداء الأفقية.

1- درجة التمايز الأفقي

تحدد درجة التمايز أي عدد الوحدات التنظيمية المتخصصة في المنظمة بتأثير عدد من المتغيرات نعرض لها فيما يلي

1/1 الحجم

يؤدي كبر حجم المنظمة إلى تزايد عدد الأعمال التي تحتاج إليها وصولاً إلى أهدافها، ومن ثم هناك حاجة إلى وحدات تنظيمية متخصصة لامكانية تحقيق الفعالية الادائية والسيطرة والرقابة

2/1 نطاق التمكن

يرمى نطاق التمكن أو نطاق الاشراف إلى عدد المرؤوسين التابعين لرئيس واحد مباشرة وكلما كان هذا النطاق متسعاً أي أن عدد المرؤوسين كبيراً كلما زادت أعداد الأعمال في كل وحدة تنظيمية، ومن ثم قلت أعداد الوحدات التنظيمية المتخصصة والعكس صحيح في حالة نطاق الاشراف الضيق الذي سيوفر درجة أعلى من التمايز الأفقي، بتزايد أعداد الواحدات التنظيمية المتخصصة

3/1 متطلبات أسس التكوين

كلما زادت المكونات التي يحتاج إليها الأساس المستخدم، كلما كان ذلك مبرراً لزيادة درجة التمايز الأفقي فعلى سبيل المثال فعندما تستخدم رئاسة

مجلس الوزراء في مستوياتها الأولى الأساس الوظيفي وزادت درجة التخصص المستخدم، كلما أدى ذلك إلى زيادة عدد الوحدات المتخصصة ونسوق المثال التالي لإيضاح، عندما يتم التكوين الوزاري وتكون هناك وزارة للإعلام والثقافة، وثانية للتعليم بشقيه العالي وما قبله، وأخرى للكهرباء والصناعة وهكذا، بالقطع ستقل درجة التمايز الأفقي ولكن عندما يتم التكوين الوزاري على أن تكون هناك وزارة مستقلة لكل من الإعلام، والثقافة، والتعليم العالي، والتربية والتعليم، والصناعة والكهرباء وعليه، ستزداد درجة التمايز

ويمكن أن يظهر ذلك مع بقية أسس التكوين المستخدمة، والتي تحدد لها المتغيرات الموقفية درجة التمايز

2-أسس التكوين التنظيمي

أن جميع الأعمال لتكوين وحدات تنظيمية يمكن أن يتم وفقاً لأسس متعددة، ويكاد يلتقي المعنيون بدراسة المنظمات على تنمية الأسس التالية الوظائف، والنتائج التنظيمية، وخصائص العملاء، والمنظمة الجغرافية، والعمليات (المراحل)، والوقت، وأخيراً المركب ويدريكم المتيقن، والمتابع للفصل الرابع الذي استعرض موضوع المنظمة والذي طرح من خلال مستوى التحليل الكلي Macro وشاهدنا من خلاله المنظمة ككل، وبدأنا بمستويات بسيطة وقليلة عن استعراض كل أساس من أسس التكوين، ثم انتهى العرض بالأساس المركب، والذي انضح منه أن المنظمة العامة-وهو المنطقي-تتكون من مستويات متعددة، استخدم معها في التكوين أسس متعددة وليس أساس تكويني واحد، (انظر الفصل الرابع)

وها هنا في هذا الفصل فمستوى التحليل ميكرو Micro أى جزلى بمعنى أننا سنتعامل مع منظمة قائمة بمستوياتها المتعددة، وتعمل في خضم من المتغيرات سواء المحايية أو المجافية، والتي ينظر إليها الإداري الخبير، ويتفاعل معها

◆ مثال رقم (1):

ثم الحصول على جزء من الهيكل التنظيمي التالي لمديرية أمن الإسكندرية.



يتضح من الشكل السابق أنه قد تم اختيار الأساس الوظيفي لتكوين المستوى الأول الظاهر في هذه المنطقة، وإذا علمت أن مديرية الأمن تريد أن تعمل على مدار الأربع والعشرون ساعة بنظام الورديات، حتى تستطيع أن تقدم خدماتها الأمنية للجماهير.

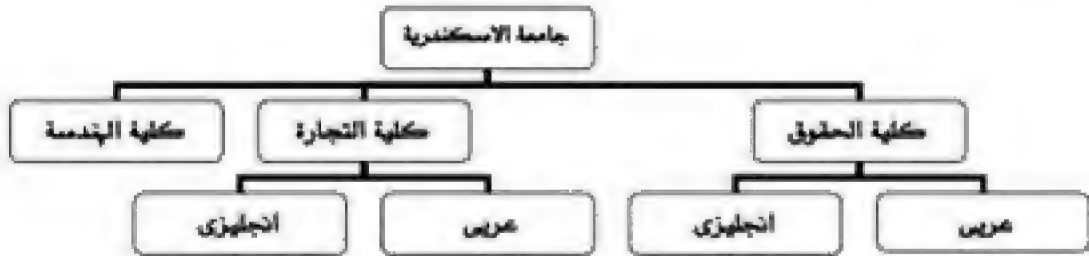
تأسيساً على ما سبق لا بد وأن يتغير الهيكل التنظيمي لمديرية أمن الاسكندرية حتى تتم الاستجابة للمتغيرات الموقفية التي أوردتها المثال وعليه سيكون شكل الهيكل التنظيمي كَمَا يلي



◆ مثال رقم (2):

ثم الحصول على جزء من الهيكل التنظيمي لجامعة الاسكندرية على النحو

التالي



يفضح الشكل السابق على أن جامعة الاسكندرية قد اختارت أساس الناتج التنظيمي في المستوى الأول والثاني. ولكن لأسباب معينة لم تجد إقبالاً من الطلاب على القسم الفرنسي بكلية الحقوق، والقسم الإنجليزي بكلية التجارة وعليه، لابد وأن تنكمش جامعة الإسكندرية في كليتي الحقوق والتجارة استجابة للمتغيرات الموقفية. ومن ثم سيكون شكل الهيكل التنظيمي كما يلي



♦ تعقيب

تشير الأمثلة السابقة أن المدير يتفاعل باستمرار مع المنظمة من خلال العملية التنظيمية التي يمارسها ضمن ممارساته الإدارية. فعن طريق المرونة والتكيف ووفق المتغيرات الموقفية، قام بإجراء الاتساع في جزء المنظمة الذي تتطلب ذلك. مثال رقم (1) - وقد تكون المرونة والتكيف في اتجاه مضاد للاتجاه السابق، فقد تواجه المنظمة متغيرات موقفية تتطلب منها الانكماش في جزء منها، وهو ما يحدث في المثال رقم (2).

3- علاقات الأداء الأفقية

يترقب على التمايز الأفقي على مستوى الوحدات التنظيمية، فظهور علاقات ارتباط أدائية، تظهر مدى الاعتمادية بين الأعمال بعضها البعض داخل وحداتها المتخصصة

ولقد تبلورت هذه العلاقات في ثلاثة أنواع العلاقات التجميعية، والعلاقات التتابعية، والعلاقات التبادلية

1/3 العلاقات التجميعية

عندما تسعى الوحدات التنظيمية إلى تحقيق هدف مشترك، أو تشترك هذه الوحدات في الإضافة إلى ناتج مشترك، أو السحب من مورد مشترك دونما تطلب تنسيق أو تعاون أو تفاعل فيما بينها، يطلق على هذه العلاقات مسمى العلاقات التجميعية



فعندما يدفع الطلاب في كلية التجارة شعبة التعليم المفتوح، وشعبة اللغة الإنجليزية مصروفاتهم في خزانة الكلية، وعندما تسحب شعبة التعليم المفتوح وشعبة اللغة الإنجليزية احتياجاتها من مخزن الكلية، فهنا نحن أمام علاقات تجميعية

وطالما أن الوحدات تعمل وفق ضوابط محددة ومسبقّة تحدد مواعيد دفع طلاب كل شعبة للمصروفات، وحصة كل شعبة من المخزونات، وطالما لا توجد حاجة للتفاعل والتنسيق أثناء الأداء، فإن التنسيق يكاد يكون شبه منعدم. لعدم وجود المشاكل التفاعلية

2/3 العلاقات التتابعية

حينما يكون العمل في الوحدة التنظيمية هو مدخل لعمل تال في وحدة تنظيمية أخرى، وهكذا فناتج هذا العمل هو مدخل لعمل آخر بمعنى أن يكون أداء عمل معين يؤثر على أداء عمل آخر، بحيث يتوقف أداء الثاني على الأول ولكن لا يتأثر

العمل الأول بالثاني، أى أن العلاقة تسير في اتجاه واحد، لا يتردد، ويطلق على هذه العلاقات مسمى العلاقات التتابعية

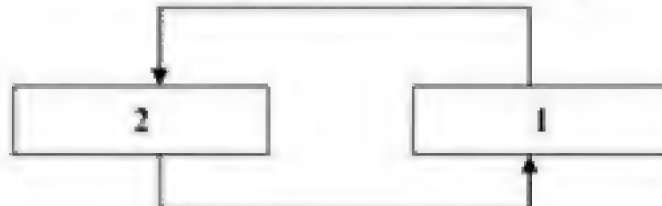


فعلى سبيل المثال يتوقف التعليم الاعدادي من حيث الاعداد والمواصفات على التعليم الابتدائي، وبذات المنطق يعتمد التعليم الثانوي على التعليم الاعدادي وهكذا

وتتطلب العلاقات التتابعية فعاليات تنسيقية يتحدد من خلالها احتياجات كل مرحلة من حيث الكم والكيف، وتحديد مدى اتساقها وتفاعلها وتكاملها مع المرحلة التي تليها، حتى لا تحدث اختناقات ومشاكل فيما بينها ولعل المشاهد من مشكلات في مراحل التعليم المختلفة تجعلنا نتيقن افتقار الرؤية للمسؤولين لمهية العلاقات التتابعية

3/3 العلاقات التبادلية

عندما يتوقف أداء العمل الثاني على العمل الأول، ثم يعود العمل الأول يتوقف على أداء العمل الثاني، فإن العلاقات بينهما تسمى العلاقات التبادلية والتي فيها التأثير في اتجاهين متبادلين، أى علاقة تأثير وتأثر، أى مخرجات الأول هي مدخلات الثاني، ثم تعود مخرجات الثاني لتكون مدخلات الثاني



وتشير طبيعة الأداء في وزارة التعليم، طبيعة الأداء في وزارة التعليم العالي إلى ضرورة وجود هذه العلاقة، فإن مخرجات وزارة التعليم هي مدخلات لوزارة التعليم

العالي-كليات التربية-وبعد تخرج الطلاب في هذه الكليات يصبحون مدخلات لمدارس وزارة التعليم

وتتمثل العلاقات التبادلية أعقد مستوى لعلاقات الاعتماد المشترك بسبب التأثير المتبادل وعليه، ينتبغى التنسيق المستمر بين الوحدات الأدالية والتوفيق الدائم لموصفات ومعدلات الأداء التى تتم فيها، كما يقتضى الاتصال والمتابعة المشتركة بينها، ومن ثم فإن هذا النوع من العلاقات لا يصلح مع وضع خطط وفواعل مسبقه، ولا يناسبه البرمجة والتخطيط المسبق، لأن مشكلاته تنشأ بسبب تشابك العلاقات، والتى لايمكن التنبؤ بها مسبقاً وتقنين حلول لها وناسباً على ما سبق، فهناك ضرورة إلى امكانية المشاركة في صنع القرارات بين ذوى الاختصاص في العلاقات التبادلية، فلا ينضرد أى منهم بإتخاذ قرارات منفردة، وانما تتخذ القرارات اما اجتماعياً، أو بعد تبادل الراى والمشورة والمعلومات

المبحث الثالث

التمايز التنظيمي الرأسي

أوضح لنا المبحث السابق أن التمايز الأفقي الذي تنشأ من تقسيم النشاطات ووضعها في وحدات تنظيمية متخصصة، وهذه الوحدات المتخصصة سوف تنتظم عبر عدة مستويات تنظيمية وعليه، فهي بحاجة إلى الربط والتنسيق حتى يتحقق التكامل، ومن ثم أهداف المنظمة. وهاهنا لابد من تحديد وإيضاح العلاقات الهيكلية الرأسية

أن العلاقات الهيكلية الرأسية بين الوحدات التنظيمية: تتضمن الأنماط الارتباطية بين شاغلي المواقع التنظيمية المتباينة داخل المنظمة؛ فبينما يحوز أحد أطرافها السلطة، نجد أن الطرف الآخر يكون في موقع المسؤولية ويوضح هذا المبحث ماهية السلطة التنظيمية وطبيعتها وعلاقاتها من حيث هي سلطة تنفيذية، أو سلطة استشارية أو سلطة وظيفية، ثم نتعرف عن ماهية المسؤولية التنظيمية

أولاً السلطة التنظيمية

يتطلب الأداء في المنظمات العامة فعاليات اتخاذ القرارات، والضغط، والالتزام بكل ما تم تحديده مسبقاً، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال، ما يسمى بالسلطة التنظيمية الرسمية

أ- تعريف السلطة

جاء في المعجم الوجيز أن السلطة تعنى التحكم والتمكن والسيطرة والسيطرة من التسلط وتفرض على الإشراف وتعهد الأعمال والتمكن من علو الشأن. وفي الاصطلاح نرى التعاريف للسلطة التنظيمية الرسمية، ولم تبعد كثيراً عن المفهوم اللغوي، ونسوق بعضها فيما يلي

”مهام التوجيه والتصرف المستقل وصنع القرارات

”حق إصدار أوامر ملزمة بأمر بها الرؤوس ويقوم على تنفيذها

”حق يستمد شرعيته من نسق القواعد الرسمية، وظيفته تنظيم السلوك بطريقة عقلانية، والمعاونة على انجاز الأهداف المتطلع إليها
 “صلاحيات التصرف في صناعة القرارات وأدوات التوجيه
 ويمكن الوصول إلى تعريف للكتاب على النحو التالي
 السلطة هي حق اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر، وحق أخذ الطاعة والامتثال من
 المرؤوسين

وعليه، فالسلطة هي أساساً حق بمعنى، صرح وثبت الشئ محل هذا الحق
 للرئيس، والذي يستمد من نسق شرعي، وينقسم هذا الحق إلى قسمين الأول يتمثل
 في اختيار البدائل حتى يتم التنفيذ، والتعامل مع المرؤوسين بأفعل أو لا تفعل
 والثاني ينطوي على انقياد المرؤوسين لرئيسهم، إن لم يكن طوعية واختياراً،
 فبإمكان الرئيس إجبارهم على الطاعة، لاحظ لفظه أخذ

2- طبيعة السلطة التنظيمية

يقصد بطبيعة الشئ السمات الغالبة عليه، وهنا نوضح السمات أو الصفات ذات
 الثبات النسبي الاستمراري.

- 1/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية انطلاقاً من متطلبات العمل الرسمي
 والموقع التنظيمي، والدور الذي يتطلبه هذا العمل وهذا الموقع.
- 2/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية في المجالات والحدود المرسومة للعمل
 الرسمي فقط، وعليه، فالممارسة تنطلق من طبيعة الدور التنظيمي، ومن ثم فهي
 ليست مطلقة، وإنما نسبية لأنها محددة بنطاقات وحدود معينة.
- 3/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية بطريقة لاتتعدى قدرات وامكانيات ونطاقات
 ومهارات من يتصاعون لقراراتها وأوامرها

3- علاقات السلطة التنظيمية

يمكن رصد ثلاثة أشكال للسلطات في المنظمات العامة، وهي السلطة التنفيذية (الادارية/الخط)، والسلطة الاستشارية، والسلطة الوظيفية، وتباين الصلات والتفاعلات داخل المنظمات تبعا لاختلاف السلطات المذكورة

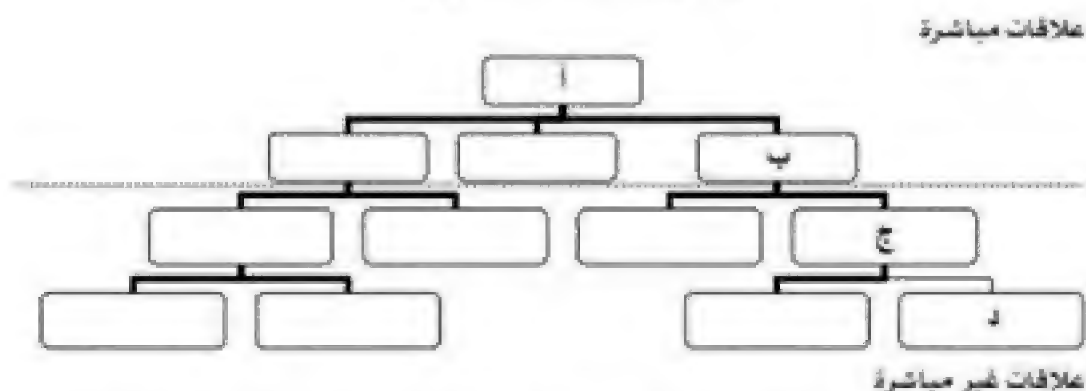
1/3 علاقات السلطة التنفيذية

يطلق البعض على السلطة التنفيذية مسمى السلطة الادارية أو سلطة الخط بوصفها تسير في خطوط طوليه من أعلى التنظيم إلى أسفله، ويعبر عن هذه السلطة بأنها حق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر وحق أخذ الطاعة والامتثال من الرؤوسين

وتظهر الصلات الدائمة بين طرفين أحدهما الرئيس (أعلى)، والآخر المرؤوس (أسفل)، الأول يتخذ القرارات ويصدر الأوامر، والآخر يستجيب وينفذ ويحتاج هذا النوع من السلطة، إلى ارساء وتنفيذ مبدأ تدرج السلطة أو تسلسل السلطة، حتى تنساب العلاقات السلطوية من أعلى إلى أسفل بدون انقطاع أو ثغرات وعليه يمكن تظهر هذه العلاقات بطريقة مباشرة من خلال الرئيس لمرؤوسه المباشر، أو غير المباشر من الرئيس لمرؤوسيه غير المباشرين عبر مواقع السلطة في الهرم التنظيمي ويمكن ايضاح ذلك من خلال الشكل التالي

شكل رقم (6- 1)

علاقات السلطة التنفيذية



يتضح من الشكل السابق أن علاقة (أ) مع (ب) علاقة مباشرة، أما علاقة (أ) مع (ج) فهي علاقة غير مباشرة سوف تتم عن طريق (ب) فكما أن علاقة (أ) مع (د) فهي علاقة أيضاً غير مباشرة، وستتم عن طريق (ب)، و(ج) ويلاحظ أن هناك علاقات عكسية من أسفل إلى أعلى، وهي تتعلق بنقل وإرسال المعلومات، وكل ما يتعلق بالأداء، ويتم بنفس أسلوب التسلسل أو التدرج الرئاسي، وها هنا بطريقة عكسية

2/3 علاقات السلطة الاستشارية

يحتاج صاحب السلطة التنفيذية في مواقف كثيرة إلى خبرات من فرع معين حتى يستطيع اتخاذ القرارات المناسبة، وقد لا يمتلك مثل هذه الخبرات بحكم تخصصه، ومن ثم يتطلع أصحاب السلطات التنفيذية في المنظمات العامة، وخاصة من يتبوأ سدة هذه المنظمات، إلى من يطلق عليهم الاستشاريين أصحاب السلطة الاستشارية

ويعبر عن السلطة الاستشارية بأنها: الحق الذي يتمتع صاحبه بتحضير التوصيات والمقترحات وإبداء المقترحات لصاحب السلطة التنفيذية، والذي قد يأخذ بها أولاً يأخذ بها

ومن ثم فصاحب هذه السلطة لا يصدر أوامر بل يقدم نصيحة أو توصية أو رأياً للتفذي. والذي من حقه أى التنفيذ إذا وافق على ما اقترحه الاستشارى. أن يحول هذه النصائح والآراء والمقترحات إلى قرارات تصدر باسمه هو أى باسم التنفيذى. فالاستشارى يعمل فى الخلفية ولا علاقة له البتة بالمرؤوسين التنفيذيين وتمثل علاقات السلطة الاستشارية فى بعض النواحي التى تتطلب خبرة الاستشارى. فعلى سبيل المثال المستشار القانونى لرئيس جامعة الاسكندرية ووحدة التخطيط التى يشكلها أحد الوزراء لدراسة بعض المشروعات المحالة إليها والجدير بالذكر أن صاحب السلطة الاستشارية، يمتلك سلطات تنفيذية على مرؤوسية داخل وحدته، فمثلاً المستشار القانونى لرئيس جامعة الاسكندرية هو مدير وحدة تسمى الوحدة القانونية ويشغلها العديد من المحامين والموظفين من تخصصات مختلفة، فمن المنطقى أن يمتلك عليهم حق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر، وحق أخذ الطاعة منهم- سلطة تنفيذية ويمكن ايضاح السلطة الاستشارية

من خلال الشكل التالى

شكل رقم (6- 2)

علاقات السلطة الاستشارية



من خلال الشكل السابق فإن السلطة الاستشارية قد ظهرت خارج التنظيم- وضحت بخطوط متقطعة- تى يمكن الفصل بينها وبين أؤلتكك المنفذين، منعاً للاحتكاكات والصراعات- وهى كشر- بين الاستشاريين والتنفيذيين

3/3 علاقات السلطة الوظيفية

يعبر عن السلطة الوظيفية بأنها السلطة التى يستمدّها صاحبها من الخدمات التى يقدمها إلى أفراد في إدرات أخرى، وليس بحكم كونه رئيساً عليهم ويجمع الفقه على جواز التفويض بهذه السلطة لكل من أصحاب السلطة التنفيذية- وهو المنطقى المقبول- وأصحاب السلطة الاستشارية فعلى سبيل المثال يمكن لأفراد من وحدة الشؤون المالية أن يقوموا بالتدريب في وحدة الموارد البشرية (شئون العاملين) على حساب الاجازات والعلاوات وما إلى ذلك، هنا يكتسب مدير الشؤون المالية سلطات تنفيذية على هؤلاء الأفراد المتدربين طيلة مدة تدريبهم، وهذا جائز ولائق ومنطقي ومقبول

وفي بعض المنظمات العامة التى تريد الاستفادة القصوى من المستشارين المتخصصين فيقوم المدير التنفيذي بتفويض المستشارين بسلطات تنفيذية على بعض مرؤوسية التنفيذيين، وقد يؤدي ذلك إلى تغلغل الاستشاريين في التنظيم، وإلى توفر الكثير من الاحتكاكات بينهم وبين التنفيذيين، وقد تتلاشى وحدة الأمر من ناحية ووحدة الهدف من ناحية أخرى

ويرى الكاتب أن يقتصر أمر السلطة الوظيفية على بعض الضعائيات الضرورية والمحددة المدّة، على أن تكون واضحة وصريحة، وأن يكون مبدأ وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر راسخاً في أذهان أصحاب السلطة سواء التنفيذية أو الوظيفية، ويفضل عدم منح الاستشاريين مثل هذه السلطة وأن دعت الضرورة فتكون لتمام مثل تدريب بعض الأفراد خلال مدة محددة ويتضح من الشكل التالى السلطة الوظيفية

شكل رقم (6- 3)



ويتضح من الشكل السابق أن (أ)، (ب)، قد تم إرسالهما إلى حي غرب للتدريب -مثلاً- على بعض النشاطات، وطالما هما في هذا التدريب فسوف يكتسب رئيس حي غرب سلطات تنفيذية عليها، طالما هو يقدم لهم الخدمات التدريبية

ثانياً المسؤولية التنظيمية

جاء في اللغة أن المسؤولية بوجه عام -حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته، وفي الاصطلاح تعددت تعاريف المسؤولية

"التزام المرء بؤوس بأداء واجباً معيناً"

"حق الرئيس في معاقبة مرؤوسه إذا أخل بواجبه"

ويمكن أن نطرح التعريف التالي للمسؤولية

هي الالتزام المنظمى بأداء عمل معين وفقاً لمعايير محددة سلفاً

على أنه يجب أن نعي للمسؤولية الجانب المادي الذي ينطوي على المهام المادية التي سيقوم بتنفيذها المرؤوس، والجانب المعنوي الذي يتعلق بشعوره بالخضوع للحساب والمساءلة من قبل الرئيس

والمشاهد أن تعريف المسؤولية يحمل في طياته أن الالتزام يكون منظمى بمعنى بعده عن الأهواء والرغبات الشخصية فكما أن الالتزام يتم وفقاً للمقاييس التي تم تحديدها مسبقاً وعليه، يمتلك الرئيس الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة إذا جاء الأداء غير متسق مع المعايير

وقد تكون المسؤولية مستمرة، وقد تكون موقوتة، فالمسئولية الفرد الذي يشغل وظيفة معينة مسؤولية مستمرة باستمراره في وظيفة؛ وأما مسؤولية الخبير الذي يستدعى لعمل معين موقوتة بوقت هذا العمل فقط، ثم سرعان ما تنتهي بانتهائه ويتضح من العرض السابق لموضوعي السلطة والمسئولية، أنهما جناحاً التمايز الرأسى، وبمعنى آخر لن نجد سلطة دون أن نجد مسؤولية، وأعمالاً للمبدأ التنظيمى الهام الا وهو تكافؤ السلطة والمسئولية، سوف تصمم المنظمات بحيث تنشأ مراكز شرعية لها من الالتزامات الواجبة الاداء والتحقيق ويوفر لها حقوق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر، وأخذ الطاعة من المرؤوسين، حتى يتم الوفاء بالالتزامات.

الفصل السابع

التنظيم

التوزيع الرأسي للسلطة

الفصل السابع

التنظيم

التوزيع الرأسي للسلطة

تدجأ المنظمات العامة إلى توزيع الاختصاصات بأسلوب يلقي القبول من الناحية القانونية. ومن الناحية الإدارية نظراً لأن حبس الاختصاصات في أيدي قليلة من أصحاب المناصب الإدارية، يعنى البحث عن أفراد من ذوي القدرات الخاصة وغير العادية، وإن وجدت المنظمة ضالتها في هؤلاء الأفراد، فإنها إلى طريق الضاء اختربت كثيراً

ومن المبادئ الهامة في فقه التنظيم، هو مبدأ الوظيفية والذي يعنى أن المنظمة تشاد حول الوظائف وليس حول الأفراد وعليه، تحدد الوظائف وفق السواد الأعظم من الأفراد، وذلك طبقاً لكل وظيفة، وليس بالضرورة الأفراد الخوارق لأن الأفراد زائلون مهما طال بهم العمر. ومن ثم عندما تبنى المنظمة وفق مبدأ الوظيفية، فإنها تضمن العمر الأطول

ومما سبق، لابد لحائزى السلطات أن يبحثوا عن مرؤوسيههم الذين يتمعنون بالقدرات والمهارات المطلوبة ليعهدوا اليهم بجزء من سلطاتهم لتسيير الأداء بدون اختناقات، وتخفيف الأعباء خاصة الروتينية عن مكاهلهم

ويقدم هذا الفصل موضوع التوزيع الرأسى للسلطة والذي يعنى التعرف على السلطات التى تغشى المستويات التنظيمية وهل هى أصيلة أو مفوضة، وما مدى اجراء عملية توزيع السلطة على المستويات وفق القانون أو النظام الأساسى المنشئ للمنظمة، وذلك عبر المباحث التالية

المبحث الأول تفويض السلطة

المبحث الثانى العلاقات التنظيمية

المبحث الثالث نطاق الاشراف

المبحث الأول

تفويض السلطة

تختلف النظرة لموضوع التفويض بين الفكر الإداري والفكر القانوني فالفكر الإداري يقرر أن الهيكل التنظيمي للمنظمة، ما كان ليظهر لولا عملية التفويض لأن السلطة بمجملها كانت في يد شخص واحد هو الرئيس الأعلى، ولما لم يستطع أن يمارس كل الاختصاصات السلطة والمسئولية وحده، قام بتفويض جزء منها للمستوى الذي يليه، وقام هذا المستوى بذات الفعل مع المستوى الذي يليه وهكذا

والفكر القانوني يختلف عن ذلك، حيث يقرر أن الهيكل التنظيمي يوجد منذ بداية إنشاء المنظمة، ويحدد القانون المنشئ لها اختصاصات كل وحدة تنظيمية، ثم يقرر امكانية التفويض وعداؤه واجراءاته والكتاب الذي بين أيدينا يتناول المنظمات العامة الذي يسيّر الأداء فيها قواعد قانونية، ويطلب من القائمين على أمرها تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية وعليه، لا بد لمن يتناول هذا الموضوع في هذه المنظمات أن يعم وجهه شطر القانون وشطر الإدارة

أ- تعريف التفويض

يقال فوض الأمر إليه جعل له التصرف فيه، هذا في اللغة، بينما في الاصطلاح تترى التعاريف على النحو التالي

"نقل جزء من السلطات من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى"

"منح أو إعطاء قدر من السلطة من إداري أعلى إلى إداري أدنى"

"الاجراء الذي تكلف بواسطة إدارية، سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة، أو عدة حالات معينة"

"العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة، بتحويل جزء من اختصاصاتها إلى سلطة تابعة، بهدف أن تخفف الأولى من بعض أعبائها"

القرار الفردي الذي تخول بمقتضاه إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها إلى سلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية

أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه

ويمكن إبراء التعريف التالي

يعبر عن تفويض السلطة بما يلي أن يعهد مستوى إداري أعلى بجزء من اختصاصاته إلى مستوى إداري أدنى

2- شروط التفويض

تحتاج عملية شروط التفويض إلى بعض الأمور لا بد من توافرها، ولا تتم هذه العملية إلا بها، وهي كما يلي:

- 1/2 تحديد المسؤوليات الملقاة على عاتق المفوض إليه تحديداً دقيقاً.
- 2/2 تحديد القدر المناسب من السلطة والمكافئ تماماً للمسؤوليات السابق تحديدها.

3/2 إمكانية رقابة المفوض إليه من قبل المفوض.

4/2 عدم تفويض السلطات المفوضة، بمعنى لا يرد تفويض على تفويض.

5/2 ينصب التفويض على جزء فقط من سلطات الإداري

3- مبادئ التفويض

تتطلب عملية التفويض عند ممارستها، أن تسترشد بمجموعة من القواعد الأساسية والتي تسوق منها

1/3 السلطة توفض المسؤولية لا تفوض، أي ينصب التفويض على جزء من سلطات الإداري، مع بقاء التزاماته بصورة كاملة أمام الرئاسات الأعلى

2/3 ضمان وحدة الأمر في الهيراركية الإدارية، لأن الفرد ينبغي أن يتلقى أوامره

من رئيس إداري واحد فقط، منعا للازدواجية، وعليه، يمتنع على الرئيس الإداري أن يمارس السلطات التي فوضها أثناء سريات التفويض

4- تطبيقات التفويض

يعتبر التفويض كآسلوب للتخلص من التركيز الإداري في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر وفي أنظمة إدارية متنوعة، وسوف نعرض لمدرستين عريضتين وهما الأمريكية، والفرنسية

1/4 التفويض في المدرسة الأمريكية

يرى الفكر الأمريكي أن السلطة الإدارية في نطاق أي منظمة إدارية تتركز في أيدي الرئيس الإداري ويقوم هذا الرئيس الإداري بتفويض السلطات على مساعديه وقد يكون هذا التفويض صريحاً أو ضمناً، شفهاً أو مكتوباً ومن ثم فمن حق الرئيس دون حجة إلى وجود نص قانوني أن يفوض أحد مرؤوسيه في القيام ببعض الأعمال التي تدخل في اختصاصه. وتتسلسل عملية التفويض إلى بقية المستويات، وقد تجرى عملية التفويض بالنسبة لاختصاص معين، أو في جزء منه، أو بالنسبة لإجراءات تمهيدية لعمل إداري معين.

وتبقى المسؤولية عن الاختصاصات المفوضة في جانب الرئيس الإداري والذي يستطيع أن يلغي التفويض، ويسترد سلطاته عندما تتطلب منه مصلحة المنظمة العامة ذلك.

2/4 التفويض في المدرسة الفرنسية

يتعلق التفويض في المدرسة الفرنسية من وجود ما يسمى بالسلطة الأصلية أي المنصوص عليها قانوناً للإداري، وهناك ما يسمى بالسلطة المفوضة، أي الجزء الذي يعهد به من السلطة الأصلية لإداري في مستوى أدنى

وتلزم المدرسة الفرنسية صاحب الاختصاص الأصلي بأن يمارس اختصاصه بنفسه إلا في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض وفي حدود ما يصرح به

وتأسيساً على ما سبق، يشترط لصحة التفويض في المدرسة الفرنسية-ومثلها مصر- عدة شروط

1/2/4 وجود نص قانوني أمر بالتفويض، يجيز للإداري أن يعهد ببعض سلطاته إلى إداري في مستوى أدنى.

2/2/4 تساوي المرتبة القانونية المانحة للاختصاص والمجيزة للتفويض، فعلى سبيل المثال إذا كان الاختصاص الأصلي مبنياً القانون العادي فإن التفويض لا يكون جائزاً بنص قانوني من نفس مستوى القانون المانع، أي لا يجوز التفويض بلانحة في مثل هذه الحالة

ومتطقي أنه يجوز التفويض إذا كان النص المانع للاختصاص الأصلي أقل مرتبة من النص الذي يشرع للتفويض.

3/2/4 يجب أن يصدر التفويض من صاحب السلطة القانونية، ووفق قرار يظهر إرادة المفوض في استخدام إمكانية التفويض.

4/2/4 يكون التفويض دائماً جزئياً، حتى لا يكون تنازلاً عن السلطة، كما سيأتي بيانه في موضع لاحق.

5/2/4 الاختصاصات المفوضة لا تقبل التويض مرة أخرى، لأنها بالنسبة للمفوض إليه ليست بسلطات أصيلة، ومن ثم فهو لا يملكها قانوناً، (لا يرد تفويض على تفويض).

6/2/4 يحدد القانون المجيز للتفويض نطاقات التفويض في موضوعات بعينها بحيث تمتنع موضوعات أخرى من التفويض

7/2/4 يصدر بالتفويض قرار يحتوي على الشكل والمضمون المطلوبين، ويتسم بالصراحة والوضوح والتحديد لأن التفويض لا يمكن أن يستخلص ضمناً، كما يستبعد القياس في شأنه

5- التفويض والحلول

سبق التعريض لتعريف التفويض، وأما بخصوص الحلول، فهو من مادة حل التي تعنى المكان نزل به، وحل بالبيت أى سكنه والحلول في الاصطلاح يفرض إلى إذا وقع ما يمنع صاحب الاختصاص الأصيل من مزاولة اختصاصاته، يقوم محله من يحدده القانون مسبقاً، في كفاية اختصاصاته

وكقاعدة عامة حتى يمكن تطبيق عملية الحلول، لا بد من وجود نص قانوني يجيز ذلك، وبمعنى آخر فالمشرع هو الذي يتولى تنظيم عملية الحلول، فإذا أغفل ذلك بات الحلول مستحيلًا

وإن ذهب بعض الفقه في القانون الإداري إلى وجوب اجازة الحلول دون تطلب النص القانوني المسبق، فيجوز لو وكيل المنظمة أن يحل محل رئيسها عن غيابه، احتراماً لديمومة سير المنظمات العامة وعدم تعطيلها، خاصة ونشاطاتها مرتبطة بمصالح الجماهير

وممارسة الحال تتطابق تماماً مع ممارسة الأصيل في الاختصاصات وعليه فلا معقب من الأصيل عند عودته على فعاليات الحال طيلة فترة الحلول ولعل التساؤل الذي يدور الآن مفاده: إذا كان التفويض يتشابه مع الحلول من حيث الأداء القانونية، إذ يجب أن يستند إلى نص قانوني ينظمهما؛ فما هي إذن أوجه الاختلافات بينهما.

1/5 ان التفويض يكون في بعض الاختصاصات، وفي وجود الأصيل والمفوض إليه وأما الحلول فالأصيل غير موجود لعذر قهري، وتنقل كل الاختصاصات للحال

2/5 ان التفويض يكون ادرايا من قبل الأصيل بداية ونهاية وأما الحلول، يتم بقوة القانون بداية ونهاية، حيث ينتهي بعودة الأصيل.

3/5 ان التفويض يترك الحرية للأصيل لتحديد الشخص الذي يفوضه جزء من اختصاصاته وأما الحلول لايسوده الطابع الشخصي حيث لا يترك للأصيل حرية الاختيار، لأنه يتحدد بطريقة مجردة، وخير مثال على ذلك المادة رقم 84 من

الدستور المصري حيث تنص على أنه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلًا، حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا .

4/5 ان التفويض يعمل وفق مبدأ السلطة تفويض والمسئولية لا تفويض، بمعنى أن الأصيل يظل مسئولاً عن كافة اختصاصاته سواء التي يمارسها، أو التي يمارسها الغير عن طريق التفويض وأما الحلول: فالحال أصبح أصيلاً في الاختصاصات- طيلة فترة الحلول- وله أن يتصرف الأصيل تماماً

6- التفويض والانابة

في اللغة اناب فلان إلى شئ رجع اليه مرة بعد أخرى، ومنها النيابة أي قام مقامه، ومنها النائب من قام مقام غيره في أمر أو عمل

وتعني الانابة في الاصطلاح يكلف النائب باختصاصات الأصيل إذا حالت الظروف دون ممارسته لاختصاصاته، وذلك بقرار من سلطة إدارية أعلى وتفترض عملية النيابة تعذر تطبيق عملية الحلول، حيث لا يوجد نص يحدد الحال ومن ثم فعملية النيابة تنكئ إلى قاعدة قانونية- مكتوبة أو غير مكتوبة -تجيز لسلطة معينة تكون دائماً أعلى درجة من الرئيس الغائب، صلاحيات تكليف النائب

ولعل عملية الانابة توحد الحل، عندما يقوم حائل سواء دائم أو مؤقت وينأى بالرئيس عن ممارسة صلاحياته، لبعض الفقه الإداري الذي يريد أن تتم عملية الحلول حتى دون نص ، لديمومة استمرار العمل بالمنظمات العامة

ويتبلور التساؤل التالي، وهو إذا كانت عملية الانابة تتفق مع عملية الحلول في فكرة غياب الأصيل بسبب الموانع التي تنأى به عن ممارسة اختصاصاته فما هي إذا أوجه الاختلاف بين الانابة والحلول والتفويض.

1/6 ان الانابة تحتاج قرار سلطه أعلى، والتفويض بقرار من الأصيل وأما الحلول فهو يتم بشكل تلقائي وفقاً لنص قانوني مسبق.

2/6 أن النائب قد يكون من نفس مرتبة الأصيل أو أعلى أو أقل. والمفوض إليه بالضرورة في مرتبة أقل من الأصيل. والحال قد يكون من نفس المرتبة ولكن أقدمية أقل-أو أقل.

3/6 يتولى النائب والحال كافة اختصاصات الأصيل. أما المفوض إليه فيعهد له بجزء من اختصاصات الأصيل.

4/6 أن الأمانة والحلو تنتهي قانوناً بعودة الأصيل لممارسة اختصاصاته أما المفوض فهو ينتهي بالغاء المفوض لقرار التفويض، أو بانتهاء المدة المحددة له، أو بانتهاء الأعمال محل التفويض

7- التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع

يقصد بالتوقيع أن يكتب صاحب الصلاحية اسمه في نهاية الوثيقة مع امضاء له. وبدون ذلك فإن الوثيقة لا يكون لها من أثر قانوني

وفي بعض الحالات قد يفوض الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، أحد رؤوسه بالتوقيع عنه في بعض الوثائق، تيسيراً للعمل ومثال ذلك عندما يفوض عميد كلية الأمين العام بالتوقيع على المراسلات الموجه لبعض المنظمات أو للطلاب نظراً لعدم وجود العميد باستمرار في مكتبه، لأنه ربما على سفر، أو في محاضرات أو في اجتماعات، وما إلى ذلك

ولقد ميز الفقه القانوني الفرنسي بين التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع، على النحو التالي

1/7 أن تفويض السلطة يكف يد الأصيل على ممارسة سلطاته المفوضة إبان فترة التفويض عملاً لمبدأ وحدة الأمر ولكن تفويض التوقيع لا يكف يد الأصيل عن ممارسة صلاحياته.

2/7 أن تفويض السلطة يوجه إلى صفة المرؤوس ومن ثم لا ينتهي التفويض إذا تغير شخص المرؤوس في حين أن تفويض التوقيع يوجه لشخص المرؤوس، ومن ثم ينقضي إذا تغير هذا الشخص

♦ تعقيب

نبا من السطور السابقة بعض التوثر اللفظي، حيث تناوبت بعض الألفاظ محل بعضها، ولعل المتلقى قد استقر على مفهوم معين من سياق العرض يوفر موضوع التفويض كثير من المشكلات عند محاولة سبر غورده، فعند فقهاء الإدارة مبادئ مستقرة، ومنها تكافؤ السلطة والمسئولية، ومن ثم فعند تناولهم لموضوع السلطة فكان المسئولية استقرت في كنفها، أو لا بد من عدم عزل المسئولية عنها، حتى لو جاءت السطور تلميحاً وليست نصريحاً وتأكيداً لاستمرارية تحمل الأصل لكافة التزاماته أمام رئيس الأعلى حتى لو قام بتفويض جزء منها، فلقد عنون الموضوع بتفويض السلطة وكان لسان حال فقهاء الإدارة يقول على الرغم من سماح الأصل لرؤوسه بمشاركته في بعض اختصاصاته، إلا أن جزء الاختصاص المسمى بالمسئولية مازال في عنقه وعند فقهاء القانون فالأمور تنسم بالدقة الأكثر لأنها تركز على الحقوق والواجبات وتحقيق العدالة- يعكس الإدارة ثرواً للناحية الفنية- لذلك كان عندهم موضوع يسمى بالاختصاص واصطلاح الاختصاص في القانون الإداري يتضمن شقين السلطة والمسئولية وعليه، يعنى التفويض، أن يعهد الأصل بجزء من اختصاصاته (جزء من المسئولية وجزء مماثل من السلطة) للمفوض اليه والحال كذلك، فكان يجب أن تكون العناوين تفويض الاختصاص ولكن لأن هذا الموضوع يترواح بين الناحية الفنية- الإدارة- والناحية القانونية- القانون- ولأن الكاتب توغل في كليهما، فإنه أراد أن تأتي العناوين كما هي حتى تعمل في ذهن المتلقى، ويأتى إلى التعقيب، ومن ثم تستقر في ذهنه ووجدانه معانٍ فلسفية غير مباشرة مثل السلطة تفوض، والمسئولية لا تفوض وينتهي الكاتب لما جاء في بعض الكتابات الإدارية من أن تفويض السلطة في المدرسة الأمريكية، هو الذي أظهر الهيكل التنظيمي، ويتساءل الكاتب في حيرة ليس من حق من فوض أن يسترد اختصاصاته؟ ومعنى ذلك أنه عندما يسترد المفوض

اختصاصاته سوف تغطي المستويات التطبيقية التي نشأت من جراء التفويض وتضمحل المنظمة وتلاشى هل هذا معقول
وحتى تستقيم الأمور وفقاً للمدرسة الأمريكية- نقول أن الرئيس الأعلى تنازل عن جزء من سلطاته ومن ثم ظهر المستوى الذي يليه، وهكذا فعل المستوى الذي يليه، ودو اليك لآخر مستوى إداري، وها هنا تنازل بمعنى أنه لا يستطيع أن يسترد اختصاصاته مرة أخرى وعليه، القضاء على الاشكالية التفويضية التي مازالت مستقرة في أذهان الكتاب والممارسين وهم أكثر

المبحث الثاني

العلاقات التنظيمية

تحتوي المنظمة العامة على عدة وحدات تنظيمية تلتئم في مستويات متعددة ينشأ فيما بينها علاقات للسلطة التبعية والرقابة وتتباين هذه العلاقات بين نمطين يمثلان طريقتين متصلتين يقع عند الطرفين ما يسمى بالمركزية واللامركزية وليس المقصود أن تأخذ العلاقات التنظيمية إحدى الصورتين التامة من المركزية أو اللامركزية، حيث أن الواقع العملي يظهر أن تنوعات متعددة مختلطة بينها وعندما تميل التنوعية بدرجة أكبر ناحية المركزية وسمت بالمركزية. وعندما تكون درجة الميل أكبر ناحية اللامركزية، عرفت باللامركزية ويدرك المتبحر أنه تم تناول موضوع أسس التكوين الرأسي والذي شرح المركزية الإدارية واللامركزية من خلال المنظور الكلي Macro، وعلى مستوى السلطة التنفيذية ككل وفي هذا المبحث سوف يتم تحليل موضوع العلاقات التنظيمية والتي تحمل ذات المصطلحات المركزية واللامركزية ولكن من خلال منظور جزئي Micro، أي على مستوى المنظمة العامة فحسب

أ- العلاقات التنظيمية المركزية

يعبر عن المركزية باستئثار المستويات الإدارية العليا بصلاحيات صنع القرار، وتجريد المستويات الأدنى منها وتعنى المركزية هيمنة المستويات العليا على مقادير السلطة بحيث تقتصر مهمة المستويات التالية للرؤوس على تنفيذ ما تتخذ هذه المستويات العليا من قرارات، دون أن تتمتع المستويات الأدنى بصلاحيات التصرف المستقل وقد تأخذ المركزية الطابع الشخصي، عندما يتدخل الرئيس في كافة تصرفات الوحدات التابعة، بحيث لا تنفذ إلا ما يوافق له أو الطابع اللاتحي عندما توضع قواعد وضوابط للاحية لا بد من الالتزام بها عن القرار التصرف

وبعض الحالات تجمع المركزية بين الطابع الشخصي، والطابع اللاتحي، وذلك عندما تتم التصرفات وفق قواعد وضوابط اللاتحة، ثم تصعد إلى الرئيس ليوقيها، حتى توضع موضع التنفيذ.

2- العلاقات التنظيمية اللامركزية

تعرف اللامركزية بتوزيع صلاحيات صنع القرارات بين مستويات المنظمة العليا والوسطى والدنيا ومن ثم يتوفر نمط من العلاقات يعرف باللامركزية وتعنى اللامركزية تمتع المستويات الادارية (العليا، الوسطى، الدنيا) بصلاحيات أصيلة وممنوحة قانوناً لصنع القرارات والتصرفات المستقلة، وفق تقديرها للحالات والمشكلات التي تواجهها

ويختلف الكاتب، مع جل الكتابات المطروحة في هذا الموضوع، حيث تعد تفويض السلطة صورة من صور اللامركزية، وهذا ما لا يراه الكاتب، ولا يتفق معه حيث أن تفويض السلطة يندرج تحت نوع آخر من العلاقات التنظيمية وهي التركيز وعدم التركيز الإداري، على النحو الذي سيتم تفصيله لاحقاً

وتأسيساً على ما سبق، فهناك صورة واحدة فقط لموضوع العلاقات التنظيمية اللامركزية، ألا وهي الصورة القانونية أو النظامية، والتي تظهر عند الشروع في اعداد البناء التنظيمي، أو حتى عند تطويره بالاضافة أو الحذف، وذلك عند وجود درجة من توزيع السلطات الأصلية على مستويات البناء التنظيمي بحيث تعمل نحو اللامركزية

3- التركيز وعدم التركيز الإداري

يرتبط أسلوب التركيز الإداري، وأسلوب عدم التركيز الإداري بموضوع تفويض السلطة، حيث أنهما لا ينشئان سلطة أصيلة، وإنما يوفران سلطات مفوضه فحسب، ويصلحان تماماً مع العلاقات التنظيمية المركزية

1/3 التركيز الإداري

يقصد بالتركيز الإداري استئثار الرئيس بصلاحيات اتخاذ القرارات وكافة التصرفات دون مشاركة مؤسسية

2/3 عدم التركيز الإداري

يفترض عدم التركيز الإداري أن يعهد الرئيس بسلطة البت والتقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى مؤسسيه

3/3 تطبيقات التركيز وعدم التركيز

يتضح من العرض السابق أنه يمكن استخدام كلا من التركيز وعدم التركيز مع العلاقات التنظيمية المركزية. وفي هذه الحالة عندما يستخدم أسلوب التركيز فستكون هناك مركزية شبه مطلقة، وعند اللجوء إلى عدم التركيز فسيتم الحد من غلواء ومشاكل المركزية

ويعتمد أيضاً على كليهما مع العلاقات التنظيمية اللامركزية، فعندما تلجأ إلى أسلوب التركيز فمعناها لن يتم تفويض للاختصاصات وستظل الاختصاصات الموزعة قانوناً كما هي وعندما يطبق أسلوب عدم التركيز سيقوم أصحاب الصلاحيات بتفويض بعض اختصاصاتهم للمستويات الأدنى بالرغم من اللامركزية تيسيراً وتسهيلاً وتسريعاً للاداء

ويمكن من خلال الشكل التالي إيضاح علاقات التركيز الإداري وعدم التركيز

الإداري

شكل رقم (7- 1)

علاقات التركيز وعدم التركيز الإداري



المبحث الثالث

نطاق الاشراف

تحتوى الكلمتان نطاق واشراف على دلالات جذيرة بالكشف عنها، فكلمة نطاق تفصح عن حدود تضرب بسياج على منطقة معينة، وكلمة اشراف تعنى الرؤية من عل ولعل التساؤل الذى يطرح الآن، هل يستطيع المدير هو يطل من عل أن يقوم بمهامه عل اعداد كبيرة أو صغيرة من المرؤوسين، وهل يسمح له القانون واللوائح بالتعامل مع مستوى أو مستويات عموماً سيتحدد كل ذلك عندما نسير غور ما يسمى بنطاق الاشراف

ومن الملاحظ أن المصطلح جاء فى الانجليزية Span of control ولقد ترجم فى العربية بنطاق أو حدود الاشراف، وهى ترجمة صحيح تؤدي المعنى المطلوب تماماً، حيث أن كلمة الاشراف تعنى التعامل المباشر ولقد جاء فى بعض الكتابات مصطلح نطاق الادارة Span of management ليدوى نفس أداء مصطلح نطاق الاشراف ولم يسترح الكاتب لاستخدام مصطلح نطاق الادارة كمعادل موضوعي لمصطلح نطاق الاشراف، حتى وان جاء ذلك لدى بعض الكتاب فى الغرب، لأن الاداء اللغوي عند التعريب قد يحمل معاني أخرى

والمشاهد أن كل مدير فى الهيكل التنظيمي يقوم بالاشراف على مديري المستوى الذى يليه مباشرة، وهكذا حتى تصل إلى المستوى الاداري الأخير فى أسفل الهيكل والذي يتعامل مباشرة مع العمال المنفذين، ولذلك يطلق على سائكنى هذا المستوى المشرفين وعليه، فكل مدير بالضرورة يقوم بالاشراف على المستوى الذى يليه-نطاق اشرافه-حتى تصل إلى المشرفين الذين يتعاملون مع المنفذين مباشرة-وهم من المديرين أيضاً ويمارسون العمليات الادارية

ويتضح مما سبق، أن المدير يتعامل مع المنفذين من خلال مستويات ادارية متتالية-على اختلاف مسمى هؤلاء المديرين-وأن الذى يتعامل مع المنفذين مباشرة هو مدير أيضاً ولكن يطلق عليه لقب المشرف

ويرى الكاتب أن نطاق الإدارة Span of mangament هو عبارة عن عدد المستويات التنظيمية التي تتأثر بفعاليات المدير الإدارية، بداية من المستوى الذي يليه مباشرة، وحتى المنفذين وذلك عبر المستويات المتتالية وعليه، فإن أفضل مصطلح عربي في رأي الكاتب هو نطاق الاشراف

1-تعريف لنطاق الاشراف

تكاد تتفق كافة التناولات لموضوع نطاق الاشراف على تعريف موحد أو شبه موحد ولذلك سنعرض لواحد فقط من بين هذه التعاريف المتعارفة
تبيان عدد المرؤوسين الذي يراجعون مديراً أو رئيساً معيناً بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الإدارة تجاههم، وتقسيم وقته عليهم، دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال

ويمكن بلورة التعريف التالي، نطاق الاشراف هو عدد الوحدات التنظيمية أو عدد المرؤوسين التابعين لرئيس ادارى واحد مباشرة

2-اشكال نطاق الاشراف

تمثل قضية نطاق الاشراف في الفكر الادارى مشكلة شغلت اهتمام الكثير من كتاب الادارة على تباين انتماءاتهم الفكرية، فهام التقليديون ينادون بأن يكون عدد الأفراد أو الوحدات التي تخضع لاشراف رئيس واحد محدوداً حرصاً على وقت المدير، وقدراته الرقابية، وفعاليتته الاتصالية

وجاء السلوكيون بفكر مختلف مفاده زيادة عدد الأفراد التابعين للرئيس المباشر، تحقيقاً لزيادة الحرية للمرؤوسين، وتقليلاً لعدد المستويات التنظيمية حتى يقترب الرئيس من مرؤوسيه

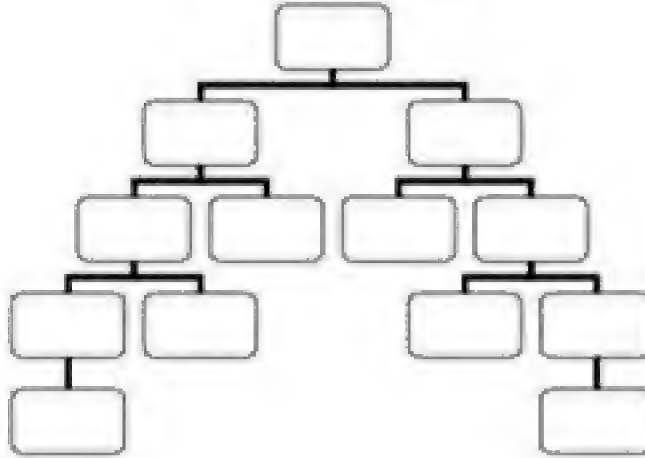
وبالنظر لأفكار التقليديين والسلوكيين، سوف نجد أننا بين شكلين من أشكال نطاق الاشراف، الأول نطاق اشراف ضيق، وهو ما نادى به التقليديون والثاني نطاق اشراف متسع، وهو ما طالب به السلوكيون

1/2 نطاق الاشراف الضيق

يمكن اظهار نطاق الاشراف الضيق من خلال الشكل التالي

شكل رقم (7- 2)

نطاق الاشراف الضيق



ويترتب على نطاق الاشراف الضيق العلاقات التنظيمية التالية

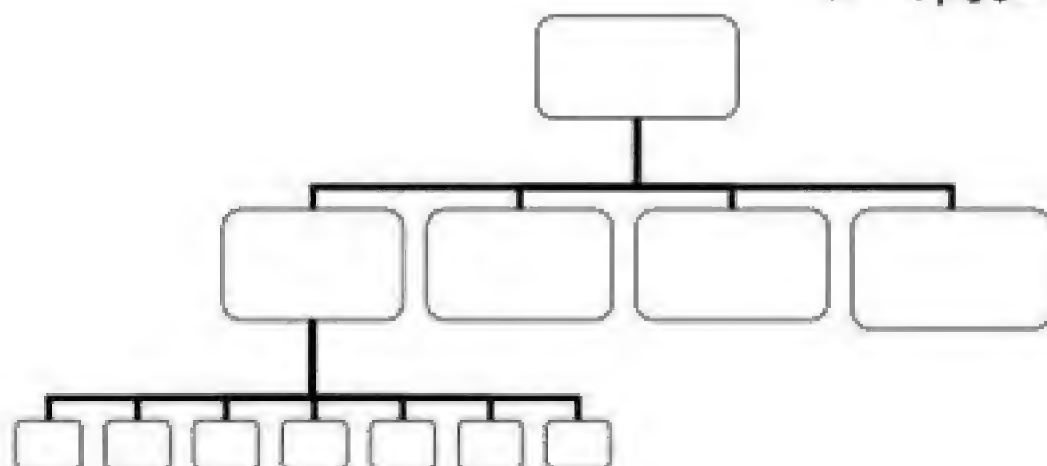
لامركزية ← ضيق نطاق الاشراف ← هيكل تنظيمي طويل

صعوبة الاتصال الهيكلي → اتساع المسافة بين القمة والقاعدة
يبدو من العلاقات السابقة أن التوزيع الرأسى للسلطة التنفيذية سيكون كبيراً مما يؤدي زيادة عدد المستويات التنظيمية، ومن ثم قلة عدد الوحدات في كل مستوى، ويترتب على ذلك تنظيم طويل يؤدي إلى صعوبة الاتصال الهيكلي الهابط والصاعد، ولكنه سوف يحسن من الاتصال بين الرئيس ومروؤسيه المباشرين طالما قلت أعدادهم

2/2 نطاق الاشراف المتسع

نستعرض من خلال الشكل التالي نطاق الاشراف المتسع

شكل رقم (7- 3)



ينبش على نطاق الاشراف المتسع عدة علاقات تنظيمية وهي :

مركزية ← اتساع نطاق الاشراف ← هيكل تنظيمي مفرطح

سهولة الاتصال الهيكلي → ضيق المسافة بين القمة والقاعدة

يتضح من العلاقات السابقة أن التوزيع الرأسى للسلطة التنفيذية سيكون محدود وبالتالي الجنوح ناحية المركزية، ومن ثم قلة عدد المستويات الهيكلية، ومن ثم زيادة عدد الوحدات التنظيمية في كل مستوى، ويترتب على ذلك سهولة في الاتصال الهيكلي لأن المسافة قليلة بين القمة والقاعدة، وصعوبة الاتصال بين الرئيس ومرؤوسيه لزيادة اعدادهم

3/2 نطاق الاشراف الموقفي

بعد استعراض افكار التقليديين والسلوكيين، والتي جاءت على طرف نقيض والتي لم يستخرج منها قاعدة يمكن تبنيتها في المجالات التنظيمية وعليه سوف نعرض للأفكار الحديثة، والتي تعنى بها الفكر الموقفي، والذي لايعترف بوجود قواعد أو قوانين سابقة الاعداد والتجهيز تصلح لكل الظروف

وتأسيساً على ما سبق، فإن تحديد العدد المناسب للمرؤوسين التابعين مباشرة لرئيس ادارى واحد، يجب أن يسترشد في تحديده بعدد من العوامل والمتغيرات الموقفية

1/3/2 المدى الاشرافى

كلما كانت قدرات ومهارات المرؤوسين محدودة كلما اعتمد الاشراف على التوجيه المباشر والتفصيلي، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف الضيق وكلما زادت القدرات والمهارات للمرؤوسين، كلما أمكن الاعتماد على الاشراف بواسطة القواعد والضوابط والمعايير المعدة مسبقاً، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف نطاق الاشراف المتسع

2/3/2 درجة الاعتماد المشترك

كلما ارتفعت درجة اعتماد او الوحدات التنظيمية الافراد على بعضها البعض بفعل نمط الاداء السائد، كلما تطلب ذلك زيادة تدخل المدير بالجهد التنسيقى والرقابى، ومن ثم يفضل الميل إلى نطاق الاشراف الضيق، والعكس صحيح في حالة الاعتماد القليلة، فالتدخل من المدير في أضيق الحدود، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف المتسع

4/3/2 مدى تجانس النشاطات

كلما كانت النشاطات التي تمارسها الوظائف الخاضعة للاشراف متجانسة ومتشابهة، كلما أمكن الميل ناحية نطاق الاشراف المتسع، وكلما تباينت الوظائف، واختلف محتواها، كلما كان الميل ناحية نطاق الاشراف الضيق

5/3/2 مدى قدرات المدير

لكل انسان بصفة عامة، وللمدير بصفة مجموعة من النطاقات تتبلور من خلالها قدراته، ونفصلها فيما يلي

♦ **نطاق الوقت** للوقت حدود لايتجاوزها، ومن ثم حسن التدبير والاستقلال

- ♦ **نطاق الانتباه:** مجموعة الفعاليات التي يستطيع أن يتعامل معها في وقت واحد ونوع الفعالية التي يتم اختيارها والتركيز عليها، ثم بقية الفعاليات وتوقيتاتها
- ♦ **نطاق الطاقة:** مدى القدرة الجسمية والذهنية المقدمة للعمل في المنظمة
- ♦ **نطاق المعرفة:** مدى الاحاطة بنوعية العمل، ومدى الخبرة المتاحة في مجال هذا العمل

- ♦ **نطاق الشخصية:** مدى القدرة على التفاعل مع المرؤوسين والتأثير، وتنمية ولائهم واحترامهم له

وعليه، اذا مالت هذه النطاقات إلى الايجابية والفعالية المنشودة، كان الميل ناحية نطاق الاشراف المتسع، والعكس صحيح تماماً، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف الضيق

6/3/2 مدى فعالية العلاقات

اذا كان العدد المناسب لنطاق الاشراف والذي يوفر الفعالية الاشرافية يعتمد على مدى وجود علاقات اتصالية فعالة بين المدير ومرؤوسيه ومن ثم يكون من اللائق قبل تقرير نطاق اشراف أى مدير، حساب عدد العلاقات التي تنشأ بين المدير وكل فرد من مرؤوسيه، والعلاقات الناجمة عن تعامل المدير وجماعة معينة من مرؤوسيه، وتلك العلاقات المتداخلة بين الأفراد أنفسهم، كل ذلك في ضوء المتغيرات الموقفية سائلة الذكر

ولقد قام الفرنسي "جريكوتاس" - Ghacnas - بمعادلته التي يمكن بواسطتها حساب عدد العلاقات الاجتماعية الاتصالية المحتملة، والناجمة عن نطاق اشراف معين، ومن خلالها يتضح أن معدل العلاقات يزداد زيادة كبيرة، بزيادة محدودة جداً في عدد المرؤوسين، ويمكن ايضاح المعادلة ونتائجها فيما يلي

مع n (2) من (1)

2

حيث n عدد العلاقات ، m عدد المرؤوسين

فإذا كان عدد الرؤوسين التابعين للرئيس هو (3) فما هي عدد العلاقات؟

$$ع = 3 = (2^3 - 3) / 2 + 1$$

$$= 18 \text{ علاقة}$$

وإذا علمت أن عدد الرؤوسين التابعين للرئيس قد أصبح (4) فما هي عدد العلاقات

الجديدة؟

$$ع = 4 = (2^4 - 4) / 2 + 1$$

$$= 44 \text{ علاقة}$$

يتضح مما سبق أن زيادة عدد الرؤوسين بفرء واحد- في هذه المنطقة وليس

بصفة عامة- قابلة لزيادة في عدد العلاقات الاجتماعية الاتصالية بـ 26 علاقة

وعلى الرغم من أن معادلة grancunas قد أغفلت مدى تأثير علاقات المدير

الخارجية في فعالياته الاتصالية الاشرافية، كما أنها ركزت على العلاقات

المحتملة وليست الفعلية، إلا أنها عظيمة الأهمية للاسترشاد بها في تحديد مدى

تناسب عدد الرؤوسين التابعين لرئيس ادارى واحد في ضوء ما هو محتمل من

العلاقات والمتغيرات الموقفية الأخرى المحددة لهذا العدد، حتى تتم الفعلية

الاشرافية

الفصل الثامن

التوجيه

الفصل الثامن

التوجيه

تعمل وظيفة التوجيه الممارسة الحقيقية للمدير، ويتضح من خلالها الدور الرسمي لهذا المدير إبان أداء هذه الوظيفة، عندما يضع الخطط في المنظمات العامة موضع التنفيذ، وعندما يوزع النشاطات على الأفراد، وعندما يأمرهم بالأداء وفق المطلوب، كلما يلوح في الأفق الدور غير الرسمي لما يستخدم هذا المدير قدراته ومهاراته في الاتصال والتواصل مع مرؤوسيه وتحتاج هذه الوظيفة إلى ممارسة ذات سمات محددة يغلب عليه طابع التأثير، والذي لن يتحقق سوى بفهم دوافع الأفراد، وأنماط شخصياتهم، والفروق الفردية بينهم وقبل كل ذات استعدادات وقدرات ومهارات قيادية لدى المدير في المنظمات العامة

وتستلزم وظيفة التوجيه من المدير في المنظمات العامة، توافر معلومات كافية عن جوانب التشغيل، وعن المرؤوسين، وعن البيئة العامة، والبيئة الخاصة، وتنمية قنوات التواصلية ملائمة ومفتوحة لنقل وتبادل المعلومات وتعد وظيفة التوجيه، وظيفة مركبة تعتمد في المقام الأول على مدى توفر جوانب سلوكية إنسانية لدى المدير، وكيفية توظيفها، لاستخلاص جهود المرؤوسين طواعية واختياراً، وليس قسراً وأرهاباً وسوف يتم تناول وظيفة التوجيه عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية التوجيه

المبحث الثاني الاتصال

المبحث الثالث الدافعية

المبحث الرابع القيادة

المبحث الخامس الرضا عن العمل.

المبحث الأول

ماهية التوجيه

يستعرض هذا المبحث تعريف وظيفة التوجيه، والصعوبات التي تعترضها والفوائد، والأسس التي تشاد عليها هذه الوظيفة، وأدواتها

1- تعريف التوجيه

جاء في اللغة وجه فلانا جعله يتجه اتجاهاً معيناً، والموضع الذي تتوجه اليه وتقصده وفي الاصطلاح نسوق التعاريف التالية

عملية يتم من خلالها ابلاغ الأفراد بما يجب عمله، ومعرفة أو التأكد من أن كل فرد يبذل قصارى جهده في انجاز العمل المناطة به

العملية أو الوظيفة التي يتم بها استئارة المرؤوسين، وحثهم على التصرف طبقاً لخطة محددة سلفاً

النشاط الذي بمقتضاه يتم ارشاد المرؤوسين، وتعليمهم وقيادتهم نحو أهداف المنظمة

ويمكن بلورة تعريف التوجيه فيما يلي

ارشاد المرؤوسين إلى طرق الأداء الصحيحة، من خلال الاتصال بهم وإثارة دوافعهم وقيادتهم والحصول على رضاهم

2- فوائد التوجيه

توفر وظيفة عدة فوائد للمنظمات العامة وهي كما يلي

1/2 التكيف مع البيئة الداخلية

يفرض التوجيه إلى تفاعل ومشاركة بين الرئيس ومرؤوسين من ناحية وبين المرؤوسين ذاتهم، محققاً توحيد الجهود تجاه الهدف، ومزبلاً في نفس الوقت لأي تعارض أو عدم انسجام بين الأفراد إبان حالات الأداء، ومن ثم يظهر في النهاية الصلح بين الأفراد وبين مقومات وفعاليات الأداء داخل المنظمة

2/2 تحقيق الأهداف

عندما يعقد الأفراد صلحاً مع البيئة الأدائية، يتوفر الانساق المبني على الفهم والاقتناع وتحقيق المصالح ومن ثم يستطيع كل فرد تحقيق أهدافه من خلال تحقيق المنظمة لأهدافها، طالما توفرت بيئة أدائية مناسبة ومتسقة مع تطلعات ومستويات طموحات الأفراد

3-أسس التوجيه

يشاد التوجيه على مجموعة من القواعد البنائية وهي كما يلي

1/3 قاعدة تحديد الأهداف

التعرف على الأهداف التي تترتب إليها المنظمة العامة، ومدى انساقها مع أهداف الأفراد الذين سيعملون وعليه، ظهور جهود موحدة لاتعارض ولا صراعات فيما بينها وأن تعمل كثافة الأهداف وفق مبدأ وحدة التوجيه أى تكون كلها في اتجاه واحد

2/3 قاعدة وحدة الأمر

الحرص الشديد على أن يتلقى الرؤوس أوامره من رئيس إدارى واحد، خاصة عندما يتم تفويض الاختصاصات في الحالات العادية، أو حالات عدم تركيز السلطة الإدارية، منعاً للازدواجية، وحتى لا ينعقد الأثر التوجيهى المنشود

3/3 قاعدة العلاقات الأخلاقية التنظيمية

يشار إلى العلاقات بأنها العلاقات الاجتماعية ذات الديعومة والاستمرار وأما الأخلاق فهي القواعد المبينة للخير والشر، وهما هنا لايد من تنمية علاقات التعاون بين الأفراد، بمعنى أن يقدم كل فرد للآخر سبل الدعم وصولاً والموازنة لهدف موحّد بينهم، وينسب الانجاز لهم ككل

وأيضاً تنشئ هذه القاعدة توفر علاقات العدالة بين المدير ومرؤوسيه بمعنى توفير المساواة عند التحمل ومن ثم الأداء، وإرساء فعاليات التمييز عند النتائج

ومن ثم منح النواب أو توقيع العقاب يتم وفق أسس موضوعية تنعكس على العدالة

4- أدوات التوجيه

هناك مجموعة من الأدوات التوجيهية، التي تسير وتهيئ المجال للمدير عند أدائه لهذه الوظيفة، وهذه الأدوات التي سوف نقتصر عليها في هذا المجال هي

1/4 الاتصال

2/4 الدافعية

3/4 القيادة.

4/4 الرضا عن العمل

وسيتوفر شرح مكافئ لكل أداة عبر المباحث التالية:

المبحث الثاني

الاتصال

تشير لفظة الاتصال في معناها الاصطلاحي العام إلى عملية المفاعلة التبادلية الساعية نحو التأثير الفعال على مدركات المشاركين وعليه، فعملية الاتصال أهم الدعام التي يركز عليها البناء التنظيمي، ومن أهم فعاليات المدير التوجيهية حينما يمارس الارشاد لمرؤوسيه ويسعى بهم نحو طرق وأساليب الأداء الصحيحة ويتبلور من خلال هذه المبحث، تعريف الاتصال وعناصره

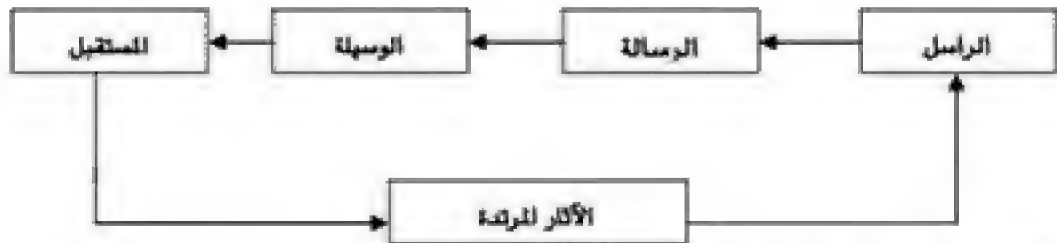
1- تعريف الاتصال وعناصره

يقضى فحص التراث التنظيمي إلى أن عملية الاتصال هي عبارة عن إرسال واستقبال المعلومات بين الطرفين أو هي نقل وتبادل المعلومات المفهومة والمفضية إلى تحقيق هدف معين بين طرفين

ولقد أورد المهندس شانون "Shanon" خمسة عناصر للعملية الاتصالية وهي كما يلي

- 1/1 الراسل الفرد أو الجماعة التي لديه/لديها الرغبة في الاتصال بطرف آخر
 - 2/1 الرسالة الأفكار والمعاني ومضمون عملية الاتصال، والذي يحتوي على رموز سواء لفظية/هجائية/جسدية/إشارات وغيرها
 - 3/1 الوسيلة تتعدد الوسائل التي تنقل محتوى الاتصال شفاهه-كتابة-سلكي-لاسلكي
 - 4/1 المستقبل: المقصد ونقطة النهاية، لأحداث بدايات عكسية اتصالية
 - 5/1 الآثار والاسترجاع ما تحدثه الرسالة في المتلقي، ومن ثم إثبات استجابات مطلوبة-طالما الرسالة جيدة وسليمة
- ويمكن تبين هذه العناصر من خلال الشكل التالي

شكل رقم (1/8) عناصر عملية الاتصال



2- اتجاهات الاتصال الرسمي

تعتمد المنظمات العامة على نقل وتبادل المعلومات من خلال منافذ وخطوط السلطة والمسئولية التي تتضح من خلال الهيكل التنظيمي، وتتحدد اتجاهات هذا الاتصال في ثلاثة

1/2 الاتصال الرأسى الهابط

يطلق عليه الاتصال من أعلى إلى أسفل ويتمثل في الأوامر والقرارات والتوجيهات وطلب الاستفسارات والبيانات من الرؤوسين

2/2 الاتصال الرأسى الصاعد

ويشير إلى صعود البيانات والمعلومات من أسفل إلى أعلى في صورة مذكرات وتقارير تفيد المستويات العليا في التعرف على آثار ومدى فعالية قراراتها وأوامرها وهذا البعد العكسي ضروري لأي منظمة عامة تريد ترشيد قراراتها وأوامرها، حيث يعمل بمثابة التغذية العكسية بالمعلومات للمستويات الأعلى

3/2 الاتصال الأفقى

يتناول هذا البعد الاتصالي إرسال واستقبال المعلومات بين الإدارات والأقسام والأفراد الذين هم على مستوى تنظيمي واحد وهذا البعد يعتبر أمراً حيوياً لنجاح الأداء في المنظمة العامة، إذ عن طريقة يتم التنسيق بين وظائف المنظمة المختلفة

3- أساليب الاتصال الرسمي

يمكن التمييز بين أسلوبين للاتصال الرسمي في المنظمات العامة

1/3 الاتصال المحرر:

تستخدم الكتابة كأسلوب لاتمام عملية الاتصال بين المرسل، و المرسل إليه من خلال الخطابات، والمذكرات، والتقارير، والأوامر، والقرارات، و التعليمات

2/3 الاتصال الشفهي

يمكن اللجوء إلى الأسلوب الشفهي في الاتصال الرسمي، مبيناً ومفسراً للكلمات المسطورة، ومشيراً إلى مقاصدها ومراميها، كما يمكن الاعتماد عليه على أن يعزز بكتابة، ثلثية لمتطلبات الأداء في المنظمات العامة

4- معوقات الاتصال

تعرض عملية الاتصال إلى العديد من المعوقات التي قد تحبطها، ومن ثم لاتجعلها تحقق الأهداف التي تتوخاها، ويمكن تصنيف هذه المعوقات كما يلي

1/4 المعوقات السيكولوجية

تعتبر هذه المجموعة من أخطر معوقات الاتصال، نظراً لأنها غير مرئية فقد تكون أحادية البعد، أو ثنائية تابعة من التفاعل بين طرفي الاتصال

1/1/4 معوقات من الراسل

نشأ من عدم الصياغة الواضحة للرسالة، لعدم تبصر الهدف جيداً، أو تظهر بسبب ميل الراسل لاقامة العلاقات التعارضية بدلاً من التعاونية

2/1/4 معوقات من المستقبل

تظهر من التسرع في تأويل الرسالة، وعدم التروى للوصول إلى ككل المعطيات اللازمة لاستجلاء الصورة والوصول إلى الهدف وقد يركز على عناصر منتقاه (ادراك انتقائي) مما يؤدي إلى سوء فهم الرسالة

3/1/4 معوقات ثنائية

وتترتب على سابق التعارف بين طرفي الاتصال، واشتباكهما في علاقات ذات طبيعة صراعية. ومن ثم تكوين اتجاهات سلبية لكل منهما، وبالتالي تفسيرات غير صحيحة متبادلة بين الطرفين

2/4 معوقات التنظيم الرسمي

تتوفر من جمود وتصلب الهيكل التنظيمي، وعدم التعامل مع المتغيرات الفرعية للتغيير، والاعتماد على الاتصال الرأسى الهابط فقط، والغموض في تحديد الاختصاصات، وعدم الاهتمام بذاكرة المنظمة، ألا وهي محفوظاتها بعدم تنظيمها فنياً، ومن ثم صعوبة الحصول على المعلومات المطلوبة في وقتها

3/4 معوقات البيئة الثقافية

تظهر غلبة الفكر الثقافي في بيئة معينة على أبعاد الاتصال وعناصره فمثلاً في بعض المجتمعات النامية يشكل نمط العلاقات الأولية عائقاً أمام مختلف وسائل الاتصال المحررة، وتعطى الاتصالات الشفوية ميزة أكبر، كما أن عدم التخطيط وعدم الدقة لعملية الاتصال يؤدي إلى تكرار المعلومات وتشوشها وتوضيح سيماء الاتصال-دلالات الألفاظ-أن تركيب الألفاظ في جمل معينة قد تعطي دلالات متباينة من مجموعة بشرية إلى أخرى. وهذا يوفر عوائق اتصالية ناشئة من البيئة الثقافية

5-فعالية الاتصال

تتوقف فعالية الاتصال-أي تحقيق الهدف منه-على نفاذ المعنى المطلوب إلى عقل المتلقي، ومن ثم أحداث الاقتناع والتغيير النسبي في سلوكه وبمعنى آخر اتفاق طرف الاتصال على معنى واحد يتم استيعابه وفهم قصده وهناك مجموعة من العوامل التي تؤدي إلى الفعالية الاتصالية

1/5 تحديد الهدف

معرفة ماهية الغرض من الاتصال، وكيفية الوصول إليه

2/5 الاستراتيجية

اعداد سبل وطرق التصرف وصولاً إلى هدف الاتصال من خلال البحث عن الأفكار المؤثرة في المعبرة، وتكوين الحجج والأسانيد المقنعة

3/5 المتلقى

يجب معرفة من هو وما هي قدراته؟ وما هي ثقافته؟ ودرجة تعليمه. وذلك حتى يمكن التأثير عليه، والنفوذ إلى عقله، ومخاطبته بالرموز التي يفهمها لأن من الخطأ الاعتقاد أن عالم الراسل هو مثل عالم المتلقى تماماً، وبعد ذلك يكون من السهل اختيار الوسيلة الواجب اتباعها، وفي حالة الاتصال الرسمي لابد من الوسيلة المكتوبة. ولكن لا مانع من الوسيلة الشفهية بجانب المكتوبة طالما دعت الضرورة لذلك

4/5 التوقيت

مراعاة الزمن المناسب للاتصال يساعد على إيجاد ظروف أكثر ملاءمة لتحقيق النفاذ المطلوب لعقل المتلقى وأحداث الأثر المرجو من عملية الاتصال.

5/5 متابعة الأثر

أن عملية الاتصال ديناميكية الطابع، ومن ثم لابد من التحري عما أحدثته الرسالة من أثر في المتلقى، حتى يعرف الراسل مدى الحاجة إلى التوضيح مثلاً أو مدى الحاجة إلى استخدام وسيلة إضافية، وما إلى ذلك من فعاليات حتى يهتدى إلى التعرف على مدى الفعالية الاتصالية

المبحث الثالث

الدافعية

يتطلب عمل الإنسان عدة نشاطات مختلفة. تتمثل في حضوره إلى مكان العمل وانتظامه فيه، وبذل الجهد المطلوب منه بالكمية والنوعية والنمط المحدد والاتصال برئيسه وتلقى إرشاداته والتفاعل مع زملائه واستخدام الأدوات والمعدات والمستلزمات المعاونة له لإتيان النشاطات المطلوبة، والتي تعبر عن مفهوم الأداء ويستعرض المبحث ماهية سلوك الأداء والذي يوفر من خلاله الجهد المطلوب للأداء. ثم يعرض لنموذج مستحدث للدافعية

أ- ماهية سلوك الأداء

حتى نصل إلى تعريف لسلوك الأداء، لابد من الإشارة أولاً إلى تعريف السلوك بمعناه الاصطلاحي العام، والذي يعبر عن كل أنواع التصرفات والنشاطات التي يمارسها الإنسان في حياته سواء الظاهر منها، وما يمكن ملاحظته بواسطة الآخرين، أو الباطن الذي تصعب عليه ملاحظته، ولكن يستدل عليه من خلال السلوك الظاهر

ويقصد بالأداء: العمل الذي يتعهد الفرد، بعد أن يكلف به، ويكون محدد الكمية ومن مستوى جودة معينة- النوعية- ويؤدي بأسلوب أو طريقة معينة، أي محدد النمط

وبناء على ما سبق، فإن سلوك الأداء، هو قيام الفرد بالنشاطات المختلفة المستقرة الضمنية، أو الظاهرة المحسوسة التي تكون عمله، والمحددة بأبعاد ثلاثة هي كمية العمل، ونوعيته ونمطه

ويحمل سلوك الأداء في طياته كلا من الجانب المستتر الضمني، والجانب المحسوس الظاهر، لأنه بالضرورة لن يظهر الجانب الثاني- المحسوس الظاهر دون فعاليات الجانب الأول. طالما أن سلوك الإنسان سلوكاً ارادياً يحقق الأهداف المحددة سلفاً يدعم تلك النتيجة تعريف " ICC " للسلوك بأنه "سلسلة من

الاختيارات التي يقوم بها الفرد من بين استجابات ممكنة، عند ثقل الفرد من موقف لأخر

2-العوامل الأساسية للسلوك

يخضع السلوك الانساني بصفة عامة-وايضا سلوك الأداء-لتأثير عوامل ثلاثة أساسية وهي الحاجة كمنبه، والدافع، والحافز، فأى مظهر للسلوك لا بد من سبب يستثيره، ويؤد إلى نشأته أصلاً، ودافع يحدد اتجاه السلوك ودرجة الاصرار عليه، وأخيراً هناك الحافز الذى يمثل نقطة النهاية بالنسبة للسلوك، أى النتيجة المرغوبة الوصول إليها من ورائه

ويمكن الاعتماد عل الكلمات التالية كمصطلحات سلوكية يتكن عليها السلوك الانساني، ويعتبرها عوامله الأساسية، وهي الحاجة، والدافع، والحافز

1/2 تعريف الحاجة

تعتبر الحاجة هي الشرارة الأولى للسلوك، ولقد تعددت التعاريف التي تناولتها بتعدد العلماء والكتاب الذين قندوها في ابحاثهم وكتاباتهم، وسوف نختار واحد منها فقط

الحاجة هي الشعور بالنقص أو العوز بسبب التغيرات الداخلية، الجسمية أو النفسية، أو الاجتماعية

2/2 تعريف الدافع

يكمن وراء مظاهر وأنماط السلوك المختلفة قوى دافعة تحرك وتوجه وتحدد درجة الاصرار، أو اليأس، أو التوقف عن السعى لتحقيق الهدف، ويطلق على هذه القوى مصطلح الدوافع

وعليه، فالدافع هو الطاقة التي تحرك السلوك وتحدد قوته ووجهته، حتى يتحقق الاشباع المطلوب للحاجة، ويحول التوتر، ويعود الاتزان

3/2 تعريف الحافز

يتوفر في البيئة الخارجية للإنسان أدوات ووسائل تقدم له الاشباع المطلوب بدرجات متفاوتة- لحاجاته الناقصة، فإذا كان الدافع عنصراً داخلياً يعتمد في صدر الفرد، فإن ما يحقق الاشباع- الحافز- هو العنصر الخارجي الذي يخاطب الدافع، ويجذب صاحبه إلى الاتجاه لسلوك معين والحافز هو الامكانيات الاشباعية الكامنة في البيئة الخارجية، الباعثة و/أو المنبهة للسلوك

ويمكن تقسيم مصادر الحوافز التي يمكن للفرد أن يحصل عليها من عمله في المنظمات العامة، إلى حوافز مكافئة في أداء العمل، وحوافز خارجية

1/3/2 الحوافز الكامنة

تتبع هذه الحوافز من طبيعة النشاطات التي يقوم الفرد بأدائها في عمله فقد يكون سلوك الأداء نفسه مصدر سعادة للفرد، مثل فعاليات الاتصال الجماهير والتحدث معهم، والتعرف عليهم، بما يحويه ذلك من تفاعلات اجتماعية كما قد تتحقق أيضاً معه نتائج الانجاز التي يحققها الفرد في العمل

2/3/2 الحوافز الخارجية

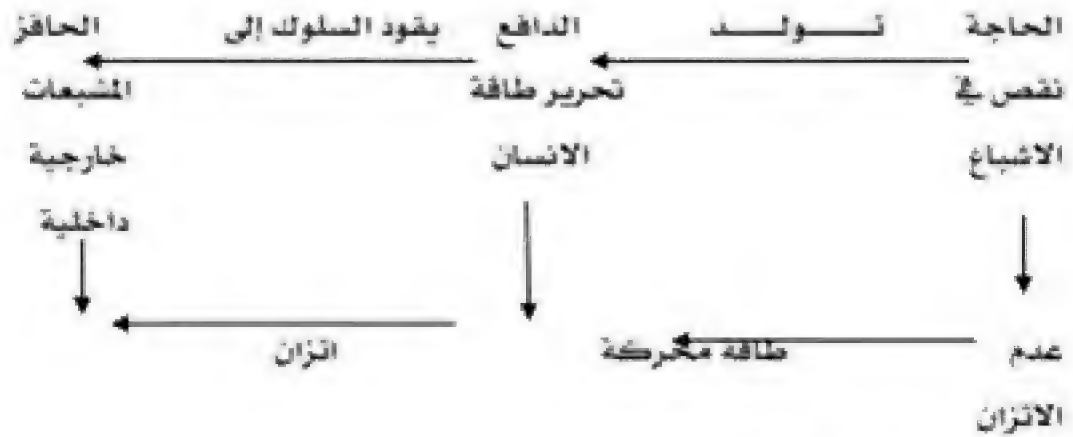
هي تلك التي يتحصل عليها الفرد في المنظمات العامة من البيئة المحيطة بأداء العمل، مثلاً الأجور والمكافآت والترفية، والظروف التي يؤدي فيها العمل ونمط قيادة الرئيس، والعلاقة مع الزملاء

4/3 نموذج عوامل السلوك

من خلال الشكل التالي يمكن تجسيد عوامل السلوك الثلاثة سابق الإشارة إليها بواسطة النموذج التالي

شكل رقم (8- 2)

نموذج عوامل السلوك



3- نموذج الدافعية

استخدم كثير من الكتاب والباحثين كلمتي الدافعية Motivation والدافع Motive بمدلول واحد أو بتعادل لفظي واحد ليفضيا الى ذات المعنى المعروف ولكن يرى الكاتب أن هناك اختلافاً بينهما، حيث أن الدافعية Motivation هي بمثابة العملية المتحركة وليست الساكنة والتي تتضمن مجموعة من العوامل المتعددة والمتفاعلة

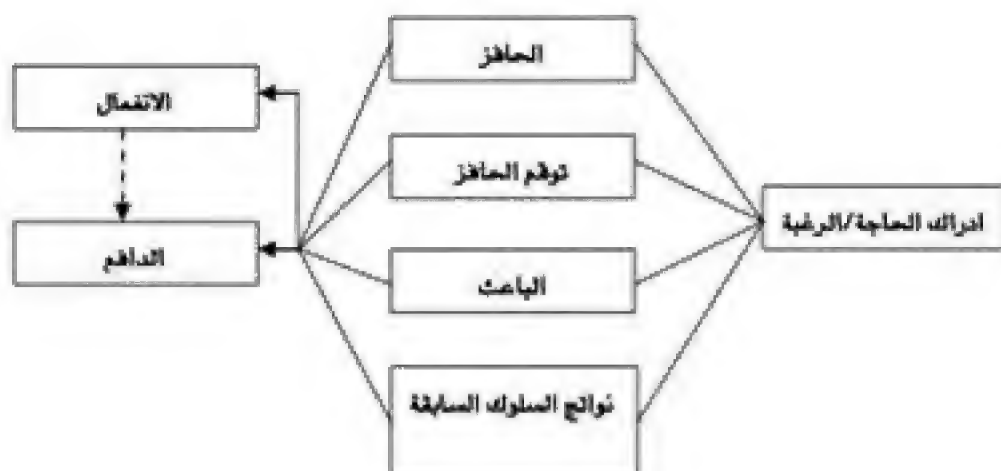
يوضح قاموس Webster's أن الدافعية تعني "أنه قد تم إيجاد المحرك وأما الدافع هو الذي يحرك السلوك بطريقة معينة أو لديه النية "القصد" لأن تكون الحركة بشكل معين وبناء على ذلك فإن الدافعية Motivation تشير إلى عملية كلية، أما الدافع Motive فهو ناتج هذه العملية

وفي اللغة العربية فإن كلمة دافعية تعتبر مصدراً صناعياً لأنها مصاغة من الاسم (دافع) بطريقة قياسية، للدلالة على الاتصاف بالخصائص الموجودة في هذا الاسم. ولقد سمي مصدراً لأنه يصدر عن الفعل ويؤخذ منه، وهو ما دل على الحدث مجرداً من الزمان ولا بد أن يشتمل على جميع الأحرف الأصلية والزائدة في الفعل (دفع)، ويمكن أن يزيد عنها، ولا يمكن أن ينقص عنها بدون تعويض

وأما كلمة دافع فهي اسم فاعل مشتق من الفعل يعنى حركه ويستخدم اسم الفاعل للدلالة على وصف من قام بالفعل أو من وقع منه الفعل أو تعلق به وبناء عليه، فالمصدر الصناعي (الدافعية) يشير إلى محمل النشاطات التي تفضى إلى توليد (الدافع) اسم الفاعل الذي يقوم بالفعل التحريكى والمشاهد أنه لا يوجد اختلاف بين التعاريف للكلمتين (دافعية-دافع) في اللغتين الانجليزية والعربية ومن ثم سيوجه الكاتب بعد ذلك إلى اعداد النموذج المقترح للدافعية، والذي سيجاول من خلاله تبين الفرق بين الكلمتين عند استخدامها كاصطلاحين ويعبر عن النموذج بأنه بناء لمجموعة من المتغيرات وتحديد علاقاتها المتداخلة، ويتم تصميمه ليمثل نظاماً كلياً أو جزءاً منه ويتضح من خلال الشكل التالى كافة عناصر نموذج الدافعية المستحدث، والذي بلوره الكاتب

شكل رقم (8- 3)

نموذج الدافعية



تتطور عملية الدافعية في العمليات المدركة التفاعلية بين الحاجات و/أو الرغبات المختلفة للفرد من ناحية، وبين الحوافز المشبعة في حالة وجودها ظاهرة، أو الحوافز المتوقع تحقيقها من البيئة، أو البواعث الخارجية، أو بين الآثار التي أحدثتها السلوكيات السابقة، من ناحية أخرى.

وتتوقف هذه العملية على التركيب النفسي للفرد، والذي يتمثل في شخصية الفرد، ودرجة تضوُّجها، ومدى توافق الفرد مع نفسه، ودرجة تكيفه مع الآخرين والقيم والأفكار والإنجازات التي اكتسبها، ونظراته تجاه الأمور، ومستوى ذكائه وقدراته العقلية وطموحه، وذاكراته والخبرات السابقة-السارد السيئة-وقدرته على تحمل المخاطر، وقبوله للفشل والنجاح وعليه، تختلف عليه الدافعية من فرد لآخر، ولكن في الدرجة وليس في النوع.

ونقطة الانطلاق في عملية الدافعية هو إدراك وجود الحاجة والتي تتمثل في الشعور بالنقص أو العوز بسبب التغيرات الداخلية الجسمية أو النفسية أو الاجتماعية أو إدراك الرغبة والتي تعبر عن الشعور بالميل تجاه أشياء أو أشخاص معينين تستهدفه التماس اللذة.

وحتى تكون الحاجة/الرغبة المدركة فعالة، لا بد من توفر مجموعة من الإشباعات(الحوافز) في البيئة الخارجية، أو يحتمل تواجدها، أو توجد مؤشرات دالة على إمكانية وجودها، أو مخترنه في الذاكرة كنواحي سلوكية سابقة تمثل خبرة تراكمية يتم إسقاطها على البيئة الخارجية والجدير بالذكر أن هذه الإشباعات قد يوجد أياً منها بمفرده أو مشاركاً لغيره، ويمكن تفصيل هذه المجموعة من الإشباعات على التفصيل التالي.

يعبر عن الحوافز بأنها الإمكانيات أو الإشباعات المتوفرة في البيئة الخارجية، والتي تقوم على جبر النقص في الحاجات والرغبات وعندما تتواجد هذه الحوافز فإنها تضمن فعالية الحاجات/الرغبات وقد لا تتواجد هذه الحوافز ولكن يتوقع الفرد حصوله عليها أي يعتقد بإحتمال محدد أنه عندما يتبع مستوى معين

من الجهد سيحصل على مستوى مماثل من الإشباع فكان يأمله وعليه ضمان
فعالية الحاجة/الرغبات

وقد تكون الحاجات/الرغبات فعالة من خلال الباعث الدال على وجود الحافز
والمنفوس الى درجة معينة من التوقع للإشباع، أو كما يعبر عن الباعث بأنه منه
ببنى خارجي يعمل كمؤثر على وجود حافز يحتمل الحصول عليه لتحقيق
الإشباع

وحيثما اشبعت حاجة أو تحققت رغبة في الماضي نتيجة تبنى الفرد لسلوكيات
معينة، فكان من الطبيعي أن نتوقع تكرار نفس النمط من السلوك طالما ان
الظروف متشابهة، ويمكن أن نستدل على ذلك من خلال قانون الأثر Low of effect
لثورنديك، ومن ثم تكون الحاجات/الرغبات فعالة

وبناء على ما سبق، فإن الحاجات/الرغبات الفعالة هي فقط التي تؤدي الى
ظهور الدافع، ويدعم ذلك تجربة الفأر الجائع الذي وضع في متاهة وكان الأكل
-الحافز- خارجها، وتتعدد المحاولات تعددت مرات الفشل، إلى أن أصيب باليأس،
ولم يحاول بذل أي مجهود، ومن ثم انتفى الدافع بانتفاء إمكانية الحصول على
الحافز أي أن الحاجة لم تصبح فعالة

وتتولد لدى الإنسان طاقة Energy نتيجة عملية احتراق الطعام، تستهلك عادة
في الأعمال البدنية والعقلية، وفي الإشعاع الحراري، ويخزن الإنسان هذه الطاقة في
الأنسجة ثم يستهلكها رويداً رويداً وفقاً لمستويات الأحوال، أو يطلقها دفعة واحدة
في ثورة غضب انفعالية مفاجئة

وتوفر الحوافز أو توقعها و/أو البواعث و/أو النواتج السلوك السابقة، درجة
إنفعالية (حب - كراهية) تقوى وتنشط أو تضعف وتخمد وعليه، إطلاق درجة
معينة من الطاقة المناسبة من محبسها

ومن خلال التفاعل السابق بين الحاجات/الرغبات المدركة والحوافز أو توقعها
و/أو البواعث و/أو نواتج السلوك، تظهر الدوافع، والتي يكون للانفعالات عظيم أثر

فيها، فكلما ارتفعت الحوافز، أو مستوى توقعها كلما وفر ذلك مزيداً من التأكد والقناعة في سد ثغرات النقص وصولاً إلى الإشباع المأمول وعليه، رقد الدوافع بمزيد من الطاقة

وبناء عليه، فالدافع هو ناتج عملية الدافعية، ويعبر عنه بأنه القوة الداخلية التي تعمل على قيادة السلوك من خلال تسخير الطاقة، و التصرف فيها، وتوجيهها إلى الحوافز المشبعة

ويتضح من العرض السابق أن الدافعية تشمل تلك العمليات الداخلية التي تطلق طاقاتها لاشباع حاجة أو تحقيق رغبة معينة، وم ثم فهي عملية نتائجها الدافع ليس هذه فحسب، بل لابد أن يلاحظ وفدرك أن العلاقة بين الحاجة والدافع والحاظر ليست بمثل التصور المبسط الذي وفر في الأذهان

4-فعالية الدافعية

لعل التساؤل الذي يثور بعد الانتهاء من قراءة السطور السابقة مفاده وكيف يستفيد المدير- مهما كان مستواه الإداري- في المنظمات العامة من موضوع الدافعية؟

على المدير في المنظمات العامة أن يتعرف على الحاجات التي يعاني منها مرؤوسيه، وعلى الرغبات التي توفر لهم اللذة-وعادة ما تكون متكاملة في الأداء- وأن يعمل على توفير الحوافز المشبعة لهذه الحاجات/الرغبات، ويهتدى في ذلك بمعرفة الاختلافات بين المستويات التنظيمية من ناحية الاشباعات المادية والمعنوية التي تتوفر تبعاً لهذا التباين

وإذا انسقت الاشباعات مع الحاجات/الرغبات، لابد وأن تظهر أقوى الدوافع الأدائية من المرؤوسين على أن العملية ليست بهذه البساطة، لأن هناك عوامل أخرى فاعلة، طرحت في نموذج الدافعية

فعلى سبيل المثال تلعب نواتج السلوك الدور الأعظم في اتیان الضرد السلوك المدفوع المطلوب، لأنها تمثل معين الخبرة السلوكي صاحبة الدور الدافع الكبير

وإذا لم تكون هناك نواتج سابقة، وكان السلوك المطلوب جديداً، فهناك درجة توقع الحصول على الحافز، ويستطيع المدير في المنظمة العامة أن يجعل هذه الدرجة من الكبر بحيث يضمن دافع سلوكي قوي وعموماً فالمدير في المنظمة العامة بين شقي الرحن حيث تلعب القوانين والأنظمة ولوائح التواب والعقاب والمتغيرات الاجتماعية الكاسحة والموفرة لقيم لافكاك منها وبالرغم من كل هذا، فعليه أن يستفيد جيداً من موضوع الدافعية ويطويعه استخداماً بما يحقق له أقوى الدوافع الأدائية من مبرؤوسية

المبحث الرابع

القيادة

عند النظر إلى موضوع القيادة يتمعن، سوف نجد أن هذا الموضوع يعبر عن نمط معين من العلاقة بين فرد (قائد) وجماعة، يحاول من خلالها حمل هذه الجماعة على العمل كفريق متعاون متجانس ومنسجم ومن ثم تعاضد جهودهم الموصلة إلى الأهداف المخطط له سواء بالنسبة للمنظمة، وبالنسبة لئولاء العاملين أنفسهم ويحتاج سبر غور موضوع القيادة في المنظمات العامة إلى التعامل مع تعريف القيادة، والفرق بين القائد والمدير، ومعايير فعالية القيادة، ونظريات القيادة وأخيراً أدوار القيادة

1- تعريف القيادة

يعبر عن القيادة بأنها عملية التأثير على نشاطات جماعة معينة في سبيل تحقيق الأهداف في موقف معين وربما يدور التساؤل عن ماهية التأثير؟ فتكون الاجابة انه التغيير المطلوب الذي يحدث في سلوكيات الجماعة، وذلك في اتجاه الأهداف، على أن يكون هذا التغيير ناشئاً طواعية واختياراً ويعنى آخر يستطيع الفاعل لعملية القيادة (القائد) أن يأخذ بجهود الآخرين (الجماعة) في الوجهة التي يريدها، طواعية واختياراً

2- المدير والقائد

يقع المدير في منصبه بأسلوب شرعي، ويمارس من العملية الادارية ويعتمد على السلطة الرسمية الممننة في أخذ طاعة مرؤوسيه، ويستخدم أساليب الثواب والعقاب حتى يأخذ السلوك المطلوب، وليس لديه من موانع في أحداث التغيير المطلوب لتحقيق الأهداف قسراً وأرهاباً

ويشيع القائد من الجماعة، أي أنه نتاج الجماعة، ويعرف بأنه الشخص الذي يؤثر على الجماعة، ويحدث منهم التغيير المطلوب طواعية واختياراً، نظراً لأن لديه

الحب والمصداقية والثقة من الجماعة، كما أنها تحقق أيضاً مصالحها من خلاله ودائماً ما يكون القائد في الجماعة غير الرسمية

يتضح مما سبق أن المدير قد بنى عن الحب والمصداقية والثقة التي مصادرها مشاعر إنسانية تميز بين الغث والسمين، على الرغم من أنه قد ينجح نجاحاً باهراً في تحقيق النتائج المرجوة نظراً لما يملكه سلطات مستمدة من الشرعية وعليه، فهو حائز باستمرار على القبول القانوني

وأما القائد فاعتماده الأساسي على مصداقيته وحبه وثقة الجماعة له، وربما بجانب وسائل هي أقرب للعملية الإدارية، نظراً لأنه يحقق مصالح الجماعة، ومن ثم فهو يعتمد على القبول السيكولوجي الانساني، والذي تلعب فيه المشاعر الانسانية-فضلاً عن تحقيق الأهداف-دوراً كبيراً

وهل توفرت اشكالية، أو على الأقل مشكلة من السطور السابقة بمعنى أن المدير هو نتاج الرسمية، وهو شخص يتدرج في مناصبه بفعل القانون أو النظام، ويستمد فعاليته وقوته من شرعية وجوده في منصب معين وأما القائد فهو حصاد التنظيم غير الرسمي-والذي ينظر اليه نظرة غير شرعية-أي بسبب الانتخاب والذي قد يظهر بتلقائية بين الأفراد

وقد يكون القائد أيضاً نتاج لعملية انتخاب شرعية نظامية تحددها القواعد، ولكن أصوله وجدوره تمتد إلى الجماعة وفعاليتها فيها، قبل أن يجرؤ على خوض العملية الانتخابية

ويمكن الخلاص من كثير من التساؤلات المتوفرة الآن من التداخليات السابقة، في أن المنظمة العامة بحاجة ماسة إلى المدير ليس هذا فحسب، بل أن كل الموجودين من المديرين على اختلاف مستوياتهم، سكنوا مواقعهم وفق القانون والشرعية، ولكن المطلوب منهم-بجانب القدرات الادارية- قدرات قيادية تلملم وتجمع شتات المشاعر المتناثرة، وتجعلها تلتئم وتنظم وتنسجم حتى تكون راقدة للجهود والقوى الادائية وعليه، تحقيق الأهداف

وتأسيساً على ما سبق، فكان أدبيات الإدارة في هذا المجال تقول أين المدير الذي ينال الحب والمصداقية والثقة من المرؤوسين ويسير بهم في الوجهة التي يريدونها طواعية واختياراً وليس قسراً وأرهاباً، وعليه فهو تعطى فعاليات الإدارة ضمن فعاليات القيادة، ومن ثم فهي تطلق على المدير هاهنا مسمى القائد.

3- معايير فعالية القيادة

طالما أن القيادة في مضمونها هي عملية التأثير، فإنها إذن عملية ذات شمول واتساع يتيح لها الارتباط بكل ما يتعلق بالمناثرين، ومن ثم كانت معايير الحكم على فعالية القيادة، تقاس بما تنتجه من آثار فيما يأتيه الأفراد من أنماط السلوك فكلما كان القائد أقدر على رفع مستوى انتاجية العاملين، وأيضاً زيادة درجة رضاهم عن العمل، كلما كان أكثر نجاحاً وعليه، فهناك معياران لقياس فعالية القائد، أي مدى تحقيقه لأهدافه وهما

الانتاجية والرضا عن العمل

4- نظريات القيادة

تدل كثرة تناولات موضوع القيادة، على مدى الأهمية التي يحظى بها في علم الإدارة ولما كانت هذه التناولات بالكثرة غير العادية، وبالتعرض لها بالمدح والقدح تارة أخرى، ولما كان مجال البحث الذي نحن بصدد الاستغراض التفصيلي لذلك سنحاول العرض الموجز بما يخدم موضوع القيادة في المنظمات العامة

ويمكن تقسيم هذه النظريات المبنيّة على الدراسات إلى ثلاث مجموعات نظرية السمات، ودراسات الأنماط السلوكية، وأخيراً القيادة الموقفية

1/4 نظرية السمات

انبثجت هذه النظرية عن مفهوم الرجل العظيم، والذي يتوفر لديه الذكاء والحسم والثقة بالنفس، ودافع الانجاز، وتحقيق الذات، والتأثير في الآخرين؛ فضلاً عن سمات جسدية كالطول والعرض وما إلى ذلك

ثم بلورت بعد ذلك وظهور منها نظرية القيادة الزعامية "charisma" والتي يتسم فيها القائد بالثقة بالنفس، والرغبة في السيطرة، وإيمان قوى بما يحمله من مبادئ وقدرة هائلة في بلورة الأهداف ونقلها إلى المرؤوسين، ثم الهاب حماسهم لتحقيقها وينال هذا القائد الزعيم ثقة لاتباع الكاملة وغير المشروطة، ويسيطر على عواطفهم، ومعتقداتهم، وولائهم، وحماسهم، وطموحاتهم وانفعالاتهم أي ملك التأثير الكامل عليهم وعليه، يحقق الانتاجية والرضا وفقاً لفروض النظرية، ووفقاً لمعطيات التاريخ ولكن في المجال السياسي، ولفترة زمنية ترتبط بمتغيرات معينة دون أن تتعدها وتصلح هذه النظرية في السياسة وفي فترات بعينها

2/4 الأنماط السلوكية

منذ ثلاثينات القرن العشرين وحتى خمسينياته، أجريت مجموعة من الدراسات التي ركزت على سلوك القائد أو النمط القيادي، محاولة اكتشاف الأنماط القيادية الأكثر فعالية، أي المحققة للانتاجية والرضا عن العمل وبالرغم من تعدد المسميات لأنماط القيادة على اختلاف الدراسات، إلا أنها كانت تحمل مضامين واحدة، ويمكن تمثيلها بمتصل يقبع عند طرفية نمط القيادة الاستبدادية، ونمط القيادة الديمقراطي

1/2/4 نمط القيادة الاستبدادية

يتمركز هذا القائد في الانتاج، ويتخذ القرارات بنفسه، ويفرض رقابته على مرؤوسيه أثناء العمل، ويستمر في عملية التوجيه بالأوامر التي لا تقبل النقاش، ولا يوفر مساحة للحرية للمرؤوسين أثناء الأداء ولقد حقق هذا النمط انتاجية عالية نسبياً، حيث كان الانتاج يتمثل في قمم وقيعان، قمم في وجود القائد، وقيعان في غيابه، ولكن كان الرضا عن العمل للمرؤوسين متدهوراً، لم تحقق هذه القيادة الفعالية، وفق المعايير سالف الإشارة إليها

2/2/4 نمط القيادة الديمقراطية

يقوم هذا القائد بالتفاعل مع مرؤوسيه، ومناقشتهم ثم اتخاذ القرارات ويوفر مساحات حرية كبيرة للمرؤوسين للتصرف حين الأداء، مع إعطاء بعض التوجيهات والتدخل إذا لزم الأمر تناسب الانتاجية في هذا النمط دون مشاكل ولكنها لا تصل إلى الانتاجية المنشودة، أو تلك المحققة من النمط الاستبدادي ولكن يتوفر للمرؤوسين مستويات عالية من الرضا عن العمل ومن ثم لم يحقق هذا النمط القيادي الضعيفة، وفق المعايير سالف الإشارة إليها

3/2/4 نمط القيادة المتأرجحة

يترتب على متصل القيادة بين طرفين الاستبدادي والديمقراطي، العديد من التوافق بينهما، ولكن وجدت الدراسات أن هناك بعض المديرين الذين اختاروا نمط مختلط يتأرجح ما بين الاستبدادي والديمقراطي، وقد وجد الباحثون أن رضا الأفراد عن عملهم كان في أدنى مستوى، وقد عزا الباحثون ذلك إلى أن العماليين في حيرة شديدة في كيفية التصرف والأداء، بسبب تذبذب وعدم استقرار القيادة على نمط واضح محدد وعليه، فالقيادة المختلطة لم تلق الضعيفة المنشودة

3/4 المدخل الموقف

اتضح من العرض السابق قصور فعالية القيادة، ومن ثم لا يصح أن نتساءل ماهو نمط القيادة الذي يجب أن نطرحه للاستخدام؟ ولكن يجب أن يكون التساؤل هو نمط القيادة المناسب للموقف المحدد؟

إذن مؤدى المدخل الموقف في القيادة أن السلوك القيادي الذي يلجأ إليه القائد يتغير وفقاً لتغير المواقف التي يتعرض لها هذا القائد

وعبر "هيدغر" و "هاوتس" و "عاشور" و "هيرسي" و "بلانشارد" تم تنمية عدد مواقف قيادية يمكن أن توجد في أي منظمة ومنها المنظمات العامة أيضاً ويمكن تصنيف عناصر المواقف القيادية في ثلاث مجموعات

1/3/4 سمات جماعة العمل

كلما زاد مستوى التعليم في الجماعة، وكانت صغيرة ومتماسكة ومتعاونة كلما كان من الأفضل النمط القيادي الذي يميل ناحية الديمقراطية والعكس صحيح نسبياً

2/3/4 خصائص العمل

إذا كانت مهمة العمل غامضة وتميل إلى الروتينية وتحتاج إلى مهارات محدودة، وكانت المعلومات ليست متوفرة، يصلح مع هذه الخصائص القيادة التي تميل ناحية الاستبدادية والعكس صحيح نسبياً

3/3/4 خصائص التنظيم

عندما يكون هدف التنظيم واضحاً، ويقوم على صناعة الخدمات، وتؤثر القيادة العليا على الإنتاج، يفضل استخدام نمط القيادة الذي يميل ناحية الاستبدادية والعكس صحيح

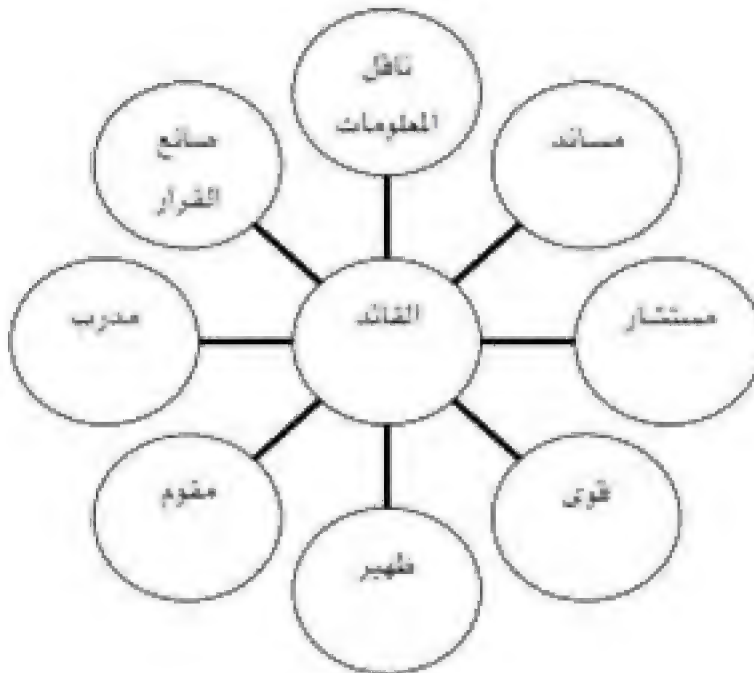
♦ استدرالك

يلمح المتيقن ثلاث مجموعات من العناصر الموقفية، والتي تحمل في طياتها عدة تباديل وتوافيق. لا يصلح معها خيال ككاتب، أو نتائج تجارب ودراسات في ظروف وأوقات معينة تلقى بظلالها على النتائج. ولكن يصلح معها -في رأي الكاتب- خصائص مدير قائد مبدع ومبتكر في إيجاد الحل القيادي المقبول وهامناً يوسم بحق أنه القائد الموقفي الفعلي، وبالقسط سيختلف هذا الفقه القيادي الموقفي من منظمة لأخرى، ومن دولة لأخرى وفقاً لمتغيرات ثقافية فاعله لم تخط بها الدراسات التي ظهرت في مجال القيادة الموقفية.

5- الأدوار القيادية

يشير مصطلح الدور في مفهومه الاصطلاحي العام إلى كل توقعات الآخرين الذي ينبغي التعامل والتفاعل معهم. وههنا فالدور القيادي يعنى التوقعات السلوكية من القائد حين ممارسته لنشاطاته حيال مرؤوسيه ومن خلال الشكل التالي يمكن تصور الأدوار القيادية ثم بعد ذلك يتم شرح وتفصيل كل دور

شكل رقم (8- 4)



5/1 مساند

يساعد مرؤوسيه على القيام بمهامهم بشكل فعال، أو بسرعة، أو بسهولة، ويزيل العقبات من طريق الأداء، ولسان حاله دائماً يقول ماذا أستطيع أن أقوم به لمساعدتك

2/5 مستشار

يتمتع العديد من المهارات والتي تصنف في مهارات إدارية ومهارات فنية ومهارات انسانية وتغلب احداها على الأخريات بدرجة تفضيل أكبر وفقاً للمستوى الإداري الذي يحتله القائد وعليه، لا يخل القائد بمشورته عن مرؤوسيه في المجال المهاري الى يتقنه

3/5 قوي

يتوق المرؤوسين إلى رؤية قائدهم في مواطن قوة، وتتجلى هذه المواطن عندما يتدخل القائد ويستخدم نفوذه وتأثيرها لدى القيادات الأعلى لمصالح مرؤوسيه، وعندما يستطيع القائد أن يحقق ما وعد به، وأن يغلب مصالح مرؤوسيه على مصالحه الخاصة

4/5 ظهير

يتحمل المسؤولية عن مرؤوسيه، ولا يدفع بهم للمواجهة، إنما يعمل كحائط صد عنهم أمام المستويات العليا، وحتى وإن تقبل اللوم من هذه المستويات على أن يعالج الأمور مع مرؤوسيه ويعالج المشاكل التي طرأت بالأسلوب اللائق

5/5 مقوم

يتلقى المرؤوسين معلومات مرند عن سلوكياتهم الأدائية، ومن خلالها يوضح لهم القائد نتائج الأداء، والأخطاء التي ترتبت عليها، وكيف يعالج هذه الأخطاء، وكيف تلافيها مستقبلاً

وقد يحتاج القائد إلى استخدام أسلوب التأديب عند وجود ما يستدعي ذلك، وبالضرورة فإن التأديب غير سار بالنسبة للمرؤوسين، ولكنه إذا توخى العدالة فسوف ينال الاحترام من قبلهم، كما أنه عليه أن يسترشد بالقواعد التالية

1/5/5 عدم استخدام العقاب مع الموظفين الجدد أو من هم في مراحل تعليمية أدائية على رأس العمل.

2/5/5 تجنب استخدام العقاب أثناء الانفعال. على القائد أن يشير إلى السلوك غير المرغوب عند حدوثه. ويحتفظ بتطبيق العقاب في وقت لاحق عندما يتم التفكير في الموضوع بشكل عقلاني.

3/5/5 يستخدم أسلوب العقاب بشكل فردي وليس بشكل جماعي، وفي الغرف المغلقة، وليس على الملأ.

4/5/5 ينبغي معرفة ما يلي العقاب للعمل وليس للفرد، العقاب يلحق الخطأ العقاب في جو إيجابي، العقاب يطبق فوراً ولا داعي للتحذير

وبعد عرض القواعد السابقة، لابد وأن يفهم: أن القائد الحق هو الذي يمزج بين استراتيجيتي الثواب والعقاب، وأن ميله للثواب أشد، حتى يتوفر الجو الإيجابي للتأديب سابق الإشارة إليه

6/5 صانع القرار

تتطلب المهام القيادية اتخاذ قرارات مناسبة باستمرار وهذه القرارات تستدعي عملية الصناعة القرارية أي تحديد المشكلة بشكل جيد والبحث على بدائلها وتقييمها ثم اختيار البديل المناسب للحل من ناحية، والمناسب للمنفذين فقد ناحية أخرى ويتوقع المروءسون من قائدهم اختيار بدائل مناسبة في كافة المواقف ويمكن أن يكون هو صانعها، أو أشرك معه مرؤوسيه؛ ولكن لا تردد أو ترك المواقف العائمه، وربما تقاس القدرة والقوة القيادية من خلال القرار المناسب في الموقف المناسب

7/5 ناقل المعلومات

ينشر القائد المعلومات بين مرؤوسيه سواء المتحصل عليها من الداخل أو الخارج ويستلزم ذلك قنوات اتصالية فعالة وقوية بينه وبين مرؤوسيه وفي الحقيقة أن نسيان أن تخبر شخصاً عن شئ، وربما يكون نوعاً من الأقرار غير المباشر بعدم أهمية هذا الشخص وعليه، فالمرؤوسون يودون دائماً أن يكونوا محل اهتمام قائدهم

من خلال تدفق المعلومات لكل منهم كجماعة وكأفراد. حتى يشعرون بأهميتهم
وبذواتهم

8/5 مدرب

يتبلور دور القائد كمدرّب في توفير المعارف واكتساب وتنمية مهارات مرؤوسيه
سواء على رأس العمل، أو اعداد خطط تدريبية يتم من خلالها تدريبهم في منظمات
التدريب خارج المنظمة ومن ثم يعمل باستمرار على تطوير معارفهم ومهاراتهم
واتجاهاتهم السلوكية بما يخدم المنظمة

المبحث الخامس

الرضا عن العمل

يتشكل وجدان الفرد ومشاعره عن عمله من خلال التكوين المعرفي والمعلوماتي والخبرات التي حصلها الفرد مدى حياته العملية وعليه، يميل أن يتصرف سلوكياً ناحية هذا العمل بطريقة معينة تتبلور معالمها في أسلوب التفاعل مع القائد والزملاء، ومن خلال مؤشرات متعددة أخرى مثل الغياب والتمارض ومعدل دوران العمل، ومعدل الحوادث، ومعدل الشكاوى

ويعبر عن هذه المشاعر الوجدانية باصطلاحات متعددة مثل الروح المعنوية والاتجاه النفسي نحو العمل، والرضا عن العمل، وإن اختلفت المدلولات لكل منها نسبياً، إلا أنها تشير بصفة عامة إلى مجموعة المشاعر الوجدانية التي يشعر بها الفرد نحو العمل الذي يشغله

ونوضح من خلال هذا المبحث، ماهية الرضا عن العمل، وواحدة من نظرياته

أ- ماهية الرضا عن العمل

تمة اتجاه عام في غالبية الدراسات السلوكية، يصف ظاهرة الرضا عن العمل بأنها ظاهرة ثلاثية الأبعاد: ادراكية، ووجدانية، ونزوعية يتمحور البعد الادراكي للمظاهرة في فعاليات التفكير والتذكر والتخيل والتعميم والحكم، والتي من خلالها يتعرض ويضسر الفرد كل ما يحيط به من جوانب العمل

وتتمثل المكونات الوجدانية لظاهرة الرضا في سبيل الانفعالات والمشاعر التي تكاد تستقر وتكون الحالة العاطفية ناحية العمل، ثم تعاود التغيير تبعاً للمتغيرات التي تنتاب العمل

ويترتب على البعد الادراكي والبعد الوجداني تشكل البعد النزوعي، والذي يعبر عنه بالاتجاه لل فعل أو الاستجابة السلوكية، بغض النظر عن التنفيذ من عدمه وهذا المعنى النزوعي يشير إلى الجانب الفعال للدائرة

وتأسيساً على ما سبق، فإن الرضا عن العمل يمثل ردود فعل عاطفية إيجابية فاحية للعمل، لا تتصف بالثبات أو الديمومة، وإنما هي تتغير نتيجة لتغيرات العمل التي لا تستقر على حال والأصل في مشاعر الرضا تجاه العمل أنها ضمنية مستترة، ويتوقف ترجمتها إلى سلوك ظاهر خارجي على درجة تراكم وقوة هذه المشاعر أي عندما تفيض عن الحد الداخلي فتتطرح خارجياً ويمكن التعبير عن الرضا عن العمل بأنه مشاعر السعادة والسرور التي يكونها الفرد تجاه عمله

2- مظاهر الرضا عن العمل

يمكن أن يستدل على الرضا عن العمل من خلال بعض المظاهر التي تتصل بسلوك العمل وهي

1/2 تحسين مستوى الانتاج وتقليل الفاقد والتالف.

2/2 انخفاض معدل دوران العمل (عدد حالات ترك الخدمة في السنة).

3/2 انخفاض معدل الغياب.

4/2 انخفاض معدل الشكاوى.

5/2 انخفاض معدل الحوادث.

6/2 المشاركة الايجابية الاختيارية في نشاطات المنظمة.

7/2 انخفاض حالات المقاومة للتغيير والتطوير بالمنظمة

3- نظرية عدالة العائد-آدمز

تتعدد النظريات التي بحثت عن مسببات تكوين مشاعر الرضا عن العمل وتكاد تكون قد أجمعت على عناصر الأجر، ومحتوى العمل، وفرص الترقى والإشراف وجماعة العمل، وساعات العمل، وظروف العمل المادية

ونقدم واحدة من نظريات الرضا عن العمل، وهي المسماة بنظرية عدالة العائد، والتي تقوم على مسلمة مؤداها أن سلوك الرضا يتحدد بمدى ادراك الفرد لعدالة ما يحصل عليه من عوائد. فكلما ازداد احساس الفرد بعدالة عوائده كلما ارتفعت درجة رضاه عن عمله، والعكس صحيح أى مشاعر العدالة تتولدت بفعل المقارنات الاجتماعية التى يقعدها الفرد مع الجماعة المتماثلة معه. وتنهض نظرية عدالة العائد على افتراض مبدئى مفاده أن العلاقة بين المنظمة والعاملين هى علاقة مبادلة، يقدم العاملون بمقتضاها مساهماتهم التى تتمثل في قدراتهم ومستواهم التعليمى، وخبراتهم، ويحصلون في مقابل ذلك على العوائد مثل الأجر والترقيات المزايا الاجتماعية والتقديرية التى يضيفها العمل وتنبور النظرية في أن الفرد يقارن عوائده منسوبة لمساهماته مع عوائد الآخرين منسوبة لمساهماتهم، وتتم المقارنة على شكل كفتى الميزان، وتنبور في الشكل التالى، وتوفر التفصيل والشرح عقبه.

شكل رقم (8- 5)

عدالة العائد



ويمكن التفسير والايضاح للنظرية من خلال التعليق على شكل رقم (8-5)

كما يلي

الحالة الأولى عند تساوى رقم (1) مع رقم (2) تتوفر مشاعر الرضا عن العمل
الحالة الثانية عند عدم تساوى رقم (1) مع رقم (2) تتوفر مشاعر عدم الرضا عن (الاستياء) وهناك حالتان فرعيتان

- أ- عندما تكون رقم (1) أكبر من رقم (2) تتوفر مشاعر عدم الرضا بسبب الشعور بالذنب، لأن نتاج الفرد كان أكبر من نتاج الآخرين
- ب- عندما تكون رقم (2) أكبر من رقم (1) تتوفر مشاعر عدم الرضا بسبب الشعور بالظلم، لأن نتاج الجماعة كان أكبر من نتاج الفرد
- وتأسيساً على ما سبق، فإن الفرد يشعر بالرضا طالما عوائده منسوبة لمدخلاته متساوية مع عوائد الآخرين منسوبة لمدخلاتهم
- ويشعر بالاستياء وعدم الرضا في حالة إختلال التوازن بين كطفتي الميزان (1)، (2)، وهناك حالتان لهذا الإختلال
- في الحالة الأولى يشعر الفرد بالذنب لأنه أفضل من الآخرين، ولكنه يحاول استعادة الخلل الاتزانى أما بحيلة التبرير النفسية، و التي يوفر بها أسباب منطقية وليست حقيقة لارضاء نفسه عن ما تحصل عليه بأفضل من الآخرين، أو استبدال موضع المقارنة، بآخرين يستطيع أن يتشد من خلالهم التوازن
- وفي الحالة الثانية، يشعر الفرد بالظلم طالما أن الآخرين أفضل منه ولكنه إما أن يحث الآخرين على زيادة البذل والعطاء لاستعادة التوازن على الشكل المطلوب، وإما أن يقلل من مساهماته حتى تتساوى معهم، أو المطالبة بعوائد أعلى أو يحاول أن ينهى هذه العلاقة التي لا تحقق له الشعور بعدالة العائد وذلك بالاستقالة
- ويرى الكاتب أن هذه النظرية هي أصلح النظريات التي تصلح مع العامل المصرى خاصة في المنظمات العامة حيث القواعد القانونية لكل شئ، وحيث أن الفرد المصرى يقارن نفسه مع غيره، ويبرر، ويستعمل مصطلح (أشمغنى)

الفصل التاسع

الرقابة

الفصل التاسع

الرقابة

أن وجود فاصل زمني بين تحديد الأهداف والتخطيط لتحقيقها، وبما يحمله هذا الفاصل من تغيرات سواء في بيئة العمل الداخلية بالمنظمات العامة، أو فيما يحيط بها بصفة عامة من بيئة خارجية، وقد تمتد لتصبح البيئة الكوكبية أو ما يطلق عليه حالياً بالعولة، الأمر الذي قد يترتب عليه تباين الأداء المحقق عن الأداء المستهدف وعليه، البحث الدؤوب عن أسباب ذلك، وتقويمها، ومن ثم فهناك حاجة لما يسمى بالرقابة

ويخطئ من يظن أن عملية الرقابة تنتظر الانتهاء من الأداء حتى تقوم بعملها فهو هنا قد أسقط عنها صفتي السبق والاستمرار، لأن الرؤية الصحيحة لهذه العملية الرقابية تنطوي على مجموعة من التدابير المانعة من حدوث الأخطاء قبل الأداء، و أثناء هذا الأداء

وتتسع وتضيق العملية الرقابية تبعاً للمنظمة التي تكون فاعلة فيها، وبلا ريب فإن المنظمات في مجال الأعمال تختلف عن المنظمات في مجال الإدارة العامة حيث أن لها مجموعة من الأدوار المجتمعية ذات أبعاد متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وعليه، فإن فعاليات العملية الرقابية في المنظمات العامة سوف تنطلق من المحاور المتعددة التي تغشاها هذه المنظمات

ويمكن الكشف عن محاور وأبعاد العملية الرقابية عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية الرقابة

المبحث الثاني الرقابة الداخلية

المبحث الثالث الرقابة الذاتية

المبحث الرابع الرقابة الخارجية

المبحث الخامس فعالية الرقابة

المبحث الأول

ماهية الرقابة

يستعرض هذا المبحث تعاريف الرقابة المتعددة ثم يستخلص منها تعريفاً للكتاب، ثم تصوير مكونات العملية الرقابية بتفصيل غير محل، وأخيراً يفرق بين طبيعة المعايير الرقابية

1- تعريف الرقابة

تعددت التعاريف التي تناولت الرقابة كعملية إدارية متممة للعمليات السابقة ونطرح بعضها فيما يلي

“الوظيفة التي تختص بالتحقق من أن الأهداف والخطط والسياسات والاجراءات يتم تنفيذها كما سبق تحديدها

الرقابة هي القياس الأداء وتصحيحه

“قياس وتصحيح انجاز المرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت

“مجموعة الأساليب والعمليات التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية

“عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع انجاز الأهداف

“حق يخول لصاحبة سلطة وصلاحيه القرارات الضرورية، واللازمة لضمان

تحقيق الأهداف وانتظام الأداء وسلامته

وبناء على كل التعاريف السابقة يمكن بلورة تعريف الكتاب على النحو التالي

مجموعة الفعاليات التي تستخدم للتأكد من أن الأداء يسير على الوجه المطلوب في اتجاه تحقيق الأهداف

2- مكونات العملية الرقابية

يتصرف مفهوم مكونات العملية الرقابية، إلى مجموعة من التدابير التي من خلالها نتعرف على الأداء ومدى سلامته، وإمكانية دفع التيار التصحيحي أن احتاج إلى ذلك وعموماً يمكن بلورة المكونات فيما يلي

1/2 تحديد المعايير

يقصد بالمعايير مستويات الأداء التي تحدد وفق أسس محددة بطريقة مسبقة وتشتق معايير الأداء من الأهداف التي تم تحديدها للمنظمات العامة في مجالاتها المختلفة

فعندما يحدد أعداد الطلاب الذين سوف يتخرجون في المرحلة الثانوية ومستوياتهم التعليمية وفق توزيع جاوس النافوس مثلاً

وإرساء القواعد واللوائح التنظيمية المحددة لخطوات الأداء داخل المنظمات الحكومية فعلى سبيل القانون رقم 47 لسنة 1978 والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة يفصله المتعده

وإصدار القرارات السنوية لمديريات الشؤون الصحية بتحديد أعداد المرضى المترددين على العيادات، وأعداد العمليات المزعم تأديتها، وكميات الأدوية الواجب صرفها

ووضع الموازنة العامة للدولة موضع التنفيذ بقانون خاص بها، بما تحتوي عليه هذه الموازنة من برامج ونتائج مستهدفة، أبواب وفصول وبنود

وتأسيساً على كل ما سبق، فهناك مستويات أدالية حددت مسبقاً قد تكون شاملة، وقد تكون مفصلة، قد تكون بنود قانونية، أو تعليمات، أو قرارات، أو غير ذلك فكلها عبارة عن معايير أدالية تتسق مع حجم ومستويات المنظمات علامة التي تبطل بها أهداف محددة على شاكلتها

وتلوح باستمرار مشكلة مفادها مدى فعالية واتساق المعايير التي سبق رؤيتها

عبر السطور السابقة في قياس الأداء في المنظمات العامة

فكيف يمكن تحديد الأداء في مستشفى هل بعدد المرضى ؟ أم بنوعية الخدمة ؟
وأيضاً العمل القضائي هل بعدد القضايا التي تم إنجازها ؟ وهكذا العديد من
التساؤلات، التي تحتاج إلى تنمية معايير يثق في امكانياتها القياسية سواء أولئك
المنفذون، أو الجماهير المتلقية لخدمات منظمات الادارة العامة، والتي هي دائماً في
حالة سخط على أدائها

يتم من خلال هذه المكون الرقابي التعرف على مدى المطابقة بين ما تم من أداء
محقق فعلاً، وبين ما وضع من معايير للقياس سلفاً
وتتوفر المعلومات عن الأداء المحقق فعلاً من السجلات المبنية للأداء-بفعل
الآلة البيروقراطية- فهناك السجلات المالية التي تتضمن رصيد جوائب الانفاق
وجوائب الايرادات، وهناك ملفات وسجلات الأفراد، والمشتريات، والمخازن، وكافة
التصرفات التي تتم في المنظمات العامة الحكومية

ويتوفر من هذا المكون ثلاث حالات قياسية يتضح من الأولى اساق الأداء المحقق
مع الأداء المعياري، ويترتب ذلك تدعيم الفعاليات الأدائية، وتيسير مساراتها
لديمومتها واستمرارها

وفي الحالة الثانية يكون الأداء المحقق أقل من الأداء المعياري، ومن ثم هناك
انحراف سالب، وفي الحالة الثالثة يظهر الأداء المحقق أعلى من الأداء المعياري
وبالتالي فهناك انحراف موجب

وينبغي في الحالتين الثانية والثالثة أخذ الانحرافات في الحسبان سواء السالبة أو
الموجبة

3/2 تحليل الانحرافات

لتعرف الإدارة و/أو الأجهزة الرقابية على أسباب الانحرافات التي حدثت سواء
السالبة أو الموجبة، فربما يرجع السبب إلى المنفذين أو إلى الإدارة أو إلى المعايير ذاتها
وبالتالي إلى الأهداف التي حددت

وعليه، فالتعرف على الانحرافات وتحليلها، يتم بغرض تحديد أسبابها وهل تكمن هذه الأسباب في داخل المنظمات العامة، أو تعثرها بسبب ظروف خارجية وذلك حتى يمكن تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته، ومن تدعيم الظروف الايجابية، والقضاء على المشكلات المسببة للانحرافات

4/2 التقويم

تكاد تختزل مكونات العملية الرقابية في مكون التقويم، حيث يعبر عن قياس الأداء-التقييم-ثم حساب الانحرافات، ثم دفع التيار التصحيحي إلى موقع الانحراف

ويتضمن هذا المكون أذن وضع وارساء التدابير التي من شأنها تحديد قيمة واتجاه الانحراف، واجراء التعديلات اللازمة والمطلوبة لتعديل الأهداف أو طرق الأداء، أو أساليب الادارة ومن ثم كيفية تقديم الدعم والمؤازرة، حتى تجد المنظمات العامة مسارات مفضية إلى تحقيق الأهداف، بناء على ما يستجد من العملية التقويمية

ويتخذ ما يستجد من العملية التقويمية صوراً متعددة مثل تعديل الأهداف تعديل الخطط، إعادة توزيع الواجبات، توضيح الواجبات، زيادة عدد الأفراد تحسين طرق العمل، التدريب، تنمية القيادات، تعديل المعايير، الاهتمام بالدافعية، رفع كفاءة فعاليات الاتصال

3- طبيعة المعايير الرقابية

عند تناول مكون تحديد المعايير ثارت عدد تساؤلات عن جدوى المعايير الموضوعة للأداء ومدى اتساقها مع طبيعته، وترسخت هذه التساؤلات بدون إجابة ولعل عند البحث عن السمات الغالبة على المعايير الرقابية، عند التعرف على أساسين لها، تتبلور الإجابة المطلوبة

1/3 أساس الرقابة الاجرائية

تشكل المعايير الرقابية وفق الأساس على مجموعة من القواعد المقتنة والتي تحد مسارات ادائية تفصيلية. يجب على المؤدى أن يلتزم بها بدقة وصرامة ومن ثم يقاس أداءه بمدى اتباعه لهذه الخطوات-الاجراءات-بذات الأسلوب التي وردت به

ومن أمثلة هذه الاجراءات المعيارية في المنظمات العامة، كفاية القواعد والاجراءات المالية والبشرية، وما يستجد على هذه المنظمات من تعليمات ومنشورات وتهديلات للقوانين وما إلى ذلك

ويؤدي استخدام هذه المعايير الاجرائية في الرقابة على أداء المنظمات العامة إلى البطء والتعقيد والاغراق في الشكليات بسبب الحرص على عدم المساءلة وعليه تصبح القواعد الإجرائية المعيارية تطلب لذاتها وليست مجرد أساليب ووسائل ثم صياغتها للتأكد من مدى تحقق الأهداف، ومن ثم فهناك ظاهرة بيروقراطية تسمى استبدال الأهداف، حيث يصبح الأساليب والوسائل الاجرائية هي هدف كل من يعمل في المنظمات العامة، وتضمحل الأهداف التي شيدت من أجلها المنظمات العامة

2/3 أساس الرقابة الهدفية

تتلور المعايير الرقابية وفق هذا الأساس في قياس النتائج النهائية التي تحقّقها المنظمات العامة وعليه فهي ليست معايير تقيس التصرفات على أساس اجراءات قانونية، وتتيح هذه المعايير الهدفية حرية التصرف عند اختيار الأساليب والوسائل الاجرائية، والتي قد تختلف من فرد لآخر، أو منظمة عامة لمنظمة عامة أخرى وتستخدم المعايير الرقابية الهدفية عدة أدوات يمكن صياغتها كمياً ومثالها موازنة البرامج والأداء والتي تحتوى على عدة أهداف نوعية وكمية وزمنية(انارة عدد من الأحياء خلال فترة زمنية محددة ويتكلفة معينة)، والمعايير الموضوعية لقياس بعض المنظمات العامة(عدد ركاب السكك الحديدية، عددالجرائم، عدد الحوادث)

المبحث الثاني

الرقابة الداخلية

لما كانت المنظمات العامة تتشابه في الأسس التكوينية مع أي منظمات تنشأ في مجالات أخرى، كان لازماً عليها أن تحرص على كفاءة فعاليات العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة. ومن ثم فالعملية الرقابية على الأداء الذي خطط له غاية في الأهمية وبناء على ذلك، هناك ما يسمى بالرقابة الداخلية، والتي يمكن ممارستها عبر مستويات متعددة متكاملة

1- تعريف الرقابة الداخلية

يعبر عن الرقابة الداخلية بأنها الرقابة التي تقوم بها المنظمات العامة نفسها على نشاطاتها، ولذلك فهي رقابة ذاتية يقوم بها كل من يمارس الإدارة داخل هذه المنظمات

وتنحلى هذه الرقابة في مجموعة القواعد والقرارات الإدارية والتعليمات سواء المالية أو غيرها التي تضمن حسن سير الأداء بالمنظمات العامة

2- أهداف الرقابة الداخلية

تستهدف الرقابة الداخلية في المنظمات العامة منع وقوع الأخطاء واكتشافها في حالة وقوعها، وتحديد المسئول عنها، رامية إلى المحافظة على أصول المنظمات العامة المادية والبشرية

3- أسس الرقابة الداخلية

تبني الرقابة الداخلية على عدة أسس وهي:

- 1/3 تقسيم العمل داخل المنظمات العامة، لتحديد المسئوليات عنه
- 2/3 مرور الموظف على أكثر من قسم/ عمل طويلة حياته الوظيفية.
- 3/3 عدم انفراد الموظف بعملية واحدة، ولكن من اثنين معاً على الأقل

4/3 استخدام المعايير الحدية الرقابية، بمعنى تحديد الحد الأدنى للمخزون، والحد الأدنى للنقود في الخزينة وهكذا.

5/3 عدم قيام الموظف بالرقابة على نفسه، فعلى سبيل المثال لايقوم أمين المخزن بمجرد مخازنه أو الاشتراك كعضو في لجنة الجرد

4- مستويات الرقابة الداخلية

يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات للرقابة الداخلية، انطلاقاً من موقع الجهود الرقابية من نشاطات الاداء الداخلية في المنظمات العامة، فمنه رقابة سابقة ورقابة متزامنة، ورقابة لاحقة

1/4 الرقابة السابقة(المانعة)

يفصح هذا المستوى الرقابى عن الحق الذى يخول لصاحبه تمرير أو ابطال التصرفات الادائية، حينما تصبح النشاطات في المنظمات رهينة على التصديق وهي مجرد اقتراحات أو مشروعات تقدم لجهة الرقابة صاحبة السلطة المطلقة في تقدير سلامتها والأذن بها من عدمه

وعليه، فهذا المستوى يحاول تجنب التصرفات غير المرغوبة، والعمل على ظهورها؛ ومن ثم سميت بالمانعة

2/4 الرقابة المتوازنة (الجارية)

يتوازى هذا المستوى الرقابى مع التصرفات الادائية داخل المنظمات العامة وتستهدف تعديل الأخطاء التى تظهر في النشاطات أثناء وقوعها، ويحتاج هذا المستوى الرقابى اجراء عمليات المقارنة باستمرار بين المعايير والاداء الفعلى ويعد الجرد الدورى للمخزون في المنظمات العامة الذى يقوم على حصر كل موجودات المنظمة ومقارنتها بأرصدة المخازن والحسابات للتنبهت من مدى مطابقتها وتحديد ما قد يظهر من انحرافات، بالعجز أو الزيادة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها، وسيلة رقابية جارية

4/3 الرقابة اللاحقة

يتمثل هذا المستوى من الرقابة في التدابير التي تحددها المنظمات العامة وترمي إلى تقويم الأداء الذي تم فعلاً وعليه فهي رقابة تالية للأداء مستهدفة مدى تحقق الأهداف، واكتشاف الانحرافات ومعالجتها ويمكن ممارستها من خلال التقارير التي تنص القواعد على القواعد على إعدادها، ومن ثم رفعها للمستويات الأعلى من مائتم من أداء، وهي خير مثال للرقابة اللاحقة

المبحث الثالث

الرقابة الذاتية

ينهض الجهاز الحكومي بعمليات رقابية، بواسطة منظمات عامة-بعضها متخصص في الرقابة-على المنظمات الأخرى التي تقدم خدماتها للجمهور وكأنه يقوم بالرقابة الذاتية، للتأكد من مدى تحقق الأهداف التي حددتها السلطة العليا في الدولة

1-تعريف الرقابة الذاتية

تعرف الرقابة الذاتية بأنها النشاطات التي تمارسها بعض المنظمات العامة على المنظمات العامة الأخرى بغرض التحقق من أن الأداء يسير في اتجاه تحقيق الأهداف

2-فوائد الرقابة الذاتية :

تستطيع المنظمات العامة أن تجنى فوائد عدة من الرقابة الذاتية، حيث تتمكن المنظمات العامة من معرفة ذاتها، من خلال عمليات التشريح التنظيمية ومن ثم التعرف على نشاطات كل وحدة جزئية وعليه، إمكانية تلافي أوجه العيوب والقصور سواء على المستوى الجزئي أو المستوى الكلي بالتعبية، وبالتالي دفع تيار التصحيح باستمرار

وتقدم المنظمات العامة التي لها صلاحيات الرقابة على المنظمات العامة الأخرى الدعم والمؤازرة لأجهزة الرقابة الخارجية، وخاصة البرلمان، حيث توفر البيانات والمعلومات والاحصاءات ذات الصيغة الفنية، والتي يعجز عن إعدادها إلا من كان ذو ذرية ومكنة في هذه المجالات المتخصصة

3-منظمات الرقابة الذاتية

تمارس بعض المنظمات العامة فعاليات الرقابة على المنظمات العامة الأخرى ويجب أن نشير أن بعض هذه المنظمات العامة يتخصص في الرقابة فقط والبعض

يمارس صلاحيات الرقابة، بجانب مهامه الأخرى. وهذا ما سوف يتضح عندما نعرض لها

1/3 المنظمة العامة للمحاسبة

تختص هذه المنظمة العامة بالرقابة على كفاءة النواحي المالية، في كافة المنظمات العامة التابعة للدولة وتعد التقارير الكاشفة للملامح الايجابية والسلبية في الأداء وتستهدف هذه المنظمات العامة أساساً تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء المنظمات التنفيذية لمسئولياتها في مجال الخدمات والانتاج ويتحمل عبء هذه المهمة في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث يقوم بالرقابة اللاحقة على أداء المنظمات العامة المصرية

2/3 المنظمة العامة للخدمات المدنية

تعمل هذه المنظمة العامة في مجالى الاشراف والرقابة على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالقوى البشرية في المنظمات العامة، واعداد الدراسات اللازمة في هذا المجال والتي تتناول اقتراح الانشاء والتعديل والدمج وما إلى ذلك في الهياكل والأطر التنظيمية ليس هذا فحسب، بل القيام بالدراسات الاستشارية التي تتطلب منها، لاي منظمة عامة

وفي مصر يقوم الجهاز المركزي للتنظيم والادارة- المنظمة العامة للخدمة المدنية- بالمهام الرقابية سائلة الذكر وأيضاً المهام الاستشارية ويضطلع بمهام تدريبية وفق خطط تلبي احتياجات المنظمات العامة المصرية

3/3 وزارة المالية

تراقب وزارة المالية كفاءة فعاليات تنفيذ موازنة الدولة عن طريق مندوبيها المتفغلين في المنظمات العامة، حيث يمارسون ما يسمى بالرقابة السابقة(المانعة) على المصروفات للتأكد من أنها تتسق مع القواعد المالية، كما يراقبون العهد والمخازن وتتبلور نشاطاتهم الرقابية في التقارير التي يوافون بها وزارة المالية في التوقيينات المحددة

وتشاهد نفس الأدوار الرقابية في مصر، بواسطة مندوبي وزارة المالية المتواجدين

داخل المنظمات العامة

4/3 المنظمة العامة المصرفية

يخضع الأداء المصرفي في الدولة بنك البنوك، والمسمى في بعضها بالبنك المركزي، والذي يتولى حسابات كل المنظمات العامة من حيث المصروفات العادية والاستثمارية، والإيرادات، والعهد، والأمانات، والودائع وعليه: فهناك فعاليات مصرفية من قبل هذا البنك لأحداث التماثل بين الأداء المخطط له والأداء المحقق فعلاً وهذا ما يحدث في مصر تماماً

5/3 المنظمة العامة الرقابية

قد تنشئ بعض الدول منظمة عامة رقابية، وهي من اسمها تخصص في النشاطات الرقابية فقط، حيث تختص بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن الأداء يسير كما خطط له، ومن ثم تكشف عن المخالفات الإدارية، والمالية والجرائم التي تقع من الموظفين في المنظمات العامة خلال أدائهم لأعمالهم، كما تبحث شكاوى المواطنين وشكاوى الموظفين العموميين طالما تعلقت بالأداء في المنظمات العامة

وانشأت مصر منظمة عامة للرقابة تحت مسمى 'الرقابة الإدارية'، ثم الغتها لفترة زمنية، ثم أعادها مرة أخرى إبان عهد مبارك لتنهض على نفس النشاطات السابق ذكرها، وبعدها ترفع تقارير دورية عن نتائج أرقابتها للمستويات القيادية العليا في المنظمات العامة الحكومية

6/3 وزارة التخطيط

تتابع وزارة التخطيط المنظمات العامة: من حيث مدى التزامها بالأهداف والمؤشرات التي تضمنتها الخطط مثل مقدار الاستثمارات، والأجور والمرتبات وكمية الإنتاج ونوعية الخدمات ومقادير الانفاق وما إلى ذلك من نواح ترتبط بالتخطيط

وطالما كانت هناك وزارة بهذا المسمى التخطيط فتكون هناك ممارسة رقابية، ولكن قد تزداد هذه الرقابة، وفي ظل الأنظمة الاشتراكية حيث تسيطر الدولة على كافة وسائل وأدوات الإنتاج من خلال المنظمات العامة؛ وعادة ما يكون في الدول الاشتراكية أجهزة مركزية للتخطيط تتباين مسمياتها وحاليا في مصر يمارس هذا الدور - وأن كان يرفق في ظل التحول إلى اقتصاديات السوق الحر - على المنظمات العامة التي تنهض بجزء من الخطط لحساب المجتمع، ويتولى الجزء الآخر القطاع الخاص

المبحث الرابع

الرقابة الخارجية

تخضع السلطة التنفيذية، للرقابة من كل من السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، هذا من ناحية السلطات، وتستجيب أيضا للرقابة الشعبية على أشكالها المتعددة من ناحية أخرى

وتوسم هذه الرقابة، بالرقابة الخارجية، طالما هي لم تمارس من داخل المنظمات العامة، أو بواسطة منظمات عامة من السلطة التنفيذية وقد نشأت الحاجة للرقابة الخارجية على المنظمات العامة، بفعل تنامي الأدوار التي يمارسها هذه المنظمات، وتوسعها في شتى المناشط الحياتية المجتمعية والخوف من فقدان الاتجاهات، والبعد عن المسارات المحددة سلفاً، لهذا الكيان الضخم المتغلغل بواسطة منظماته

وسوف نستعرض الرقابة الخارجية في هذا المبحث بواسطة عدة مطالب

المطلب الأول الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني الرقابة القضائية

المطلب الثالث الرقابة الجماهيرية

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية

يوجد البرلمان السلطة التشريعية بفعل إرادة الجماهير الحرة، ولذلك يلعب الدور الرئيسي في إقرارا فعاليات السلطة التنفيذية- المنظمات العامة- وضمان الوصول بهذه الفعاليات ضمن الاطار القانوني إلى الأهداف المحددة لها سلفاً وعليه، فوجود البرلمان ضمانه للشرعية في الدولة ممثلة في سلطاتها التنفيذية

وتختلف طبيعة الرقابة البرلمانية باختلاف النظام السياسي للدولة، ومن النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني، كما سيتضح مما يلي

أ- الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي

يشاد النظام الرئاسي على أساس الفصل بين السلطات بحيث تكون كل منها مستقلة استقلالاً تاماً، هذا من ناحية، وأن يجمع رئيس الدولة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة لكي يمارس جميع مظاهر السلطة التنفيذية بنفسه أو عن طريق ما يتخارهم من وزراء لكي يساعدونه في ذلك

والسؤال الذي مفاده، في ظل الفصل التام بين السلطات، هل يملك البرلمان أدوات للرقابة على السلطة التنفيذية؟ وأن امتلكها فما هي ؟ ولعل السطور التالية توضح هذه الأدوات

1/1 الرقابة المالية

يمارس البرلمان سلطة إقرار الموازنة العامة، عن طريق قيام وزير المالية بإرسال الكتاب الذي يوضح مصروفات المنظمات العامة، والمبالغ الضرورية للمشروعات المزمع القيام بها في السنة الجديدة، ومصادر الإيرادات، وفي ضوء ذلك يمكن للمجلس البرلماني القيام بإجراء عمليات التخصيص، أو إقرارها

كما يلعب المجلس أدواراً رقابية لاحقة عندما يكون لجاناً متخصصة للتعامل مع تقارير الأداء المثبتة عن موازنة العام السابق، ومن ثم يتمكن من الرقابة المالية على المنظمات العامة التنفيذية

2/1 الرقابة التشريعية

يصدر البرلمان القوانين التي على السلطة التنفيذية تطبيقها، وتنفرد السلطة التشريعية بسن هذه القوانين دونما أية مشاركة من السلطة التنفيذية وعليه سيطرة تامة على سياسات السلطة التنفيذية، وكان السلطة التشريعية تمارس رقابة سابقة (مانعة) على السلطة التنفيذية وتشكل السلطة التشريعية لجان لتقصى الحقائق، والتحقيق مع المسؤولين الذين حادوا عن جادة الصواب وتلعب أيضاً دوراً هاماً في مجال السياسة الخارجية، من خلال سلطاتها المقررة في الموافقة على المعاهدات الخارجية، وأيضاً على اقرار الخارجية التي تقرر للدول الصديقة

وتشمل ظروف الواقع التطبيقي، أن هذه العملية التشريعية تنظم من خلال عمليات تسوية بين السلطتين، فعلى سبيل المثال يحضر الوزراء عمليات مناقشة القوانين المزمع إصدارها مع اللجان التشريعية المتخصصة

3/1 المناصب الكبرى

تؤثر المناصب الكبرى في الدولة على أداؤها بصفة عامة، وعلى سمعتها شكلها في المجتمع الدولي فتستحوذ السلطة التشريعية على صلاحيات الرقابة ومن ثم الموافقة من عدمها عند تعيين الموظفين العموميين، والذين يطلق عليهم كبار رجال الدولة مثل السفراء والقضاة في المحكمة العليا، والقيادات العليا في المنظمات

1/4-الاثهام الجنائى

يستطيع البرلمان توجية الاتهام لرئيس الدولة وكبار المسئولين، بسبب الجرائم التى يرتكبوها مثل الرشوة، أو الخيانة العظمى، أو السلوك الجانح وربما يتضح ذلك من خلال الدستور الأمريكى حيث يحق لمجلس النواب توجية الاتهام، على أن يتولى مجلس الشيوخ المحاكمة وإصدار الحكم سواء بالبراءة أو الإدانة

2-الرقابة البرلمانية على النظام البرلمانى

ينهض النظام البرلمانى على ركنين أساسيين اثنتان: قيادة السلطة التنفيذية من جهة، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى ويباشر البرلمان رقابة على السلطة التنفيذية-المنظمات العامة-على النحو الذى يحقق الصالح العام، وذلك من خلال عدة أدوات

1/2 الرقابة المالية

تظهر هذه الرقابة من خلال إجازة الموازنة العامة للدولة، وما يحتوى عليه من أبواب وفصول وينود، وما ينبثق عن ذلك من تشريعات لإقرار البرامج والمشروعات، كما أن الرقابة تمتد بعد التنفيذ من خلال ما يسمى بالحساب الختامى، فكان هناك رقابة سابقة عند التقدم بطلب الإجازة للموازنة، ورقابة لاحقة عن طريق الحساب الختامى

2/2 الرقابة على اللوائح التفسيرية

عندما تسن القوانين فإنها تكون قواعد عامة مجردة، تحدد بأطر عامة وتكون بحاجة إلى التفاصيل الفنية، والتفسيرات المفضية إلى توفير النواحي الإجرائية وعادة ما يفوض رئيس الجمهورية، الوزراء في وضع اللوائح التفسيرية في ضوء هذه القوانين

ويقوم البرلمان برقابة هذه التفسيرات حتى لاتخرج عن مضمون التشريع. أو
تجسّد لصالح فئة أو تخرج عن الأهداف التي حددت لها، وتشكل لجان فنية
متخصصة للقيام بهذه الضوابط الرقابية

3/2 المساءلة السياسية

عندما تتوفر بعض السلوكيات من جانب المنظمات العامة. ويرى أعضاء
المجلس التشريعي التنبيه اليها نظراً لأنها غير سليمة، أو منحرفة، أو فيها شبهة
لعدم تحقيق الصالح العام، يقوم هؤلاء الأعضاء بممارسة ما يسمى بالرقابة
السياسية البرلمانية، والمتتملة في أدوات حددتها القوانين واللوائح
ويمكن للمتيقن أن يرى أن الرقابة المالية التي تمارس بواسطة البرلمان هي
بمناوبة رقابة سابقة (مائعة) -إقرار الموازنة- ورقابة لاحقة (مكاشفة) -عند الحساب
الختامي- ويرى الكاتب أن المساءلة السياسية التي يمارسها المجلس التشريعي
والمتتملة في السؤال، والاستجواب، ولجان تقصي الحقائق، وسحب الثقة- انظر
التفاصيل في الفصل الثالث- بمناوبة الرقابة المتزامنة أو الجارية، حيث تقدم هذه
الأدوات أثناء التنفيذ من قبل المنظمات العامة، مستهدفة أرجاع الأداء إلى مساره
الصحيح

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

توفر الرقابة القضائية الضمانة الأساسية لوجود الدولة القانونية، ويظهر من خلالها حماية وحريات الأفراد، ضد كل تعسف وجور وظلم من جهة المنظمات العامة

وتوجد هذه الرقابة القضائية في الدول ذات النظام القضائي الموحد كما هو الشأن في النظام الأنجلوسكسوني، في المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية والدول ذات النظام القضائي المزدوج مثل النظام اللاتيني، الموجود في فرنسا ومصر ولبنان

ويعتاز النظام المزدوج بوجود قضاء إداري يتوفر له المتخصصون من القضاة والأعضاء من ذوي التخصصات الفنية، الذين يعملون كخبراء ليس هذا فحسب بل وعند سن التشريعات، فأنها تسن على مقتضيات مشاكل فنية من سمت إداري وعليه، ضمانة توصيل العدالة للأطراف بشكل أكثر فنية وأكثر واقعية وتقع مسؤولية ما يصدر من الموظفين العموميين على عاتق الدولة، نظراً لأنهم يعملون باسمها، ومن ثم فاجراءات التقاضي توجه إلى المنظمات العامة، وليس إلى الأفراد الذين أصدروا القرارات

والمشاهد كما سلف أن الرقابة القضائية متوفرة في الدولة القانونية مهما كان شكل النظام القضائي، وتتمثل فيما يلي

أ- رفع الأضرار

عندما يتم تفسير القانون واللوائح بشكل يتضح منه التعسف، ومن ثم إصدار قرارات تصيب الموظف العام بالأضرار، يرفع القضاء هذا الضرر ويقرر أيضاً التعويض في بعض المجالات

2-العقاب

قد يفسر بعض المسئولين القانون واللوائح بطريقة فيها غرض لتحقيق أهداف شخصية. والبعد بالمنظمات العامة عن تحقيق أهدافها لصالح الجماهير يعاقب القضاء هؤلاء المسئولين وفق ما جاء بالقانون الإداري. وربما يحاكمون جنائياً فيما بعد.

المطلب الثالث

الرقابة الجماهيرية

تنتظم الجماهير في منظمات لتحقيق مصالحها من خلالها مثل الأحزاب وال النقابات، والجمعيات الأهلية، وغير ذلك من الأشكال التي هي للتنظيم بإبعاده أقرب، وقد تلتئم الجماهير عندما يلغها هم قومي سواء كان شديد البأس أو محدود البأس، ويظهر ذلك عبر الرأي العام والذي قد يكون مستتراً، ثم ما يليث أن يخرج ويفعل فعله وهناك صور متعددة للرقابة الجماهيرية، يمكن ايضاح أهمها فيما يلي

1-رقابة الأحزاب

تتطوى الأحزاب على تجمعات جماهيرية تنظيمية يسعى كل منها صوب هدف محدد، ويأمل أن يحققه عبر صناديق الانتخابات وتعتبر الأحزاب على هذا النحو، البوتقة التي تعمل فيها وتنصهر تيارات الرأي العام، ثم لا تليث أن تكون الرأي العام الحزبي الفاعل ويتبلور الدور الرقابي الحزبي من خلال المعلومات التي يجمعها كوادر الحزب الناشطة عن أداء الجهاز الحاكم الحالي، وما يشعر به من انتقادات تعوقه عن الوصول إلى المأمول، مع ايضاح امكانات الحزب التي تجعله صالح للأداء أفضل من الحزب الحاكم

وتستخدم الأحزاب أدوات المساءلة السياسية سابق الإشارة اليها من خلال عضويتها في البرلمان، وذلك بهدف إقناع الرأي بمدى جدارتها التي تفوق الحزب الحاكم، حتى تزداد فرصة الحصول على أصواب الجماهير في الانتخابات التالية

2-رقابة الاعلام

يعبر عن الاعلام بأنه كافة الفعاليات الاتصالية الجماهيرية المساهمة في التنوير والتبصير والتوجيه والارشاد، ولاحداث التأثير المطلوب في الجماهير حتى تكون أرائها بحرية واقتناع، ومن ثم تكون فعال في بناء وطنها

ويعتمد الاعلام على تحقيق رسالته ا على مجموعة من الوسائل وتتمثل في الصحف، والمجلات، والاذاعة، والتليفزيون وغير ذلك من وسائل النشر ومن هنا يتكون الراى العام سواء المستتر أو الظاهر

واذا كانت الوسائل الاعلامية تلعب دور المرسل، والجمهور هو المستقبل فسرعان ما تتحول هذه الوسائل إلى دور المستقبل بعد أن ترسل إليها الجماهير رسائل أكثر، عن طريق الشكاوى، والتحقيقات واللقاءات الضمنية

وعليه، يصبح الاعلام بوسائله أداة الراى العام، في التعبير المستمر عن اتجاهاته واحتياجات ورغباته، عند ممارسة عمليات النقد بإبراز الايجابيات والسلبيات، مع الكشف عن مواطن الخلل التي لا تنسجم مع الخصوصية الثقافية والواقع الحضارى

ويرى الكاتب أن الإعلام لن يحقق المرجو منه رقابياً، إلا بتوافر حرية الفكر، والتي تكنى بحرية المعارضة وتنطوى على حرية الراى، وحرية الاعلام وحرية الاجتماع، وحرية التظاهر، وحرية تأليف الجماعات

لذلك هي الحريات المعترف بها للمحكومين لتمكينهم من معارضة المنظمات العامة لحكومية، ليحولوا دون طغيانها، والحد من نشاطاتها المتطرفة ضد الأفراد والمجتمع وعليه، تتمكن الرقابة الاعلامية المصنوعة مجتمعياً من تحقيق المرجو منها، ألا وهو ضبط ايقاع أداء المنظمات العامة ليكون في صالح الجماهير

ولقد لعبت الصحافة دوراً بالغ الأهمية عندما كشفت عن فضيحة تجسس الرئيس نيكسون (الجمهورى) على منافسيه في الحزب الديمقراطي، ولقد سميت بفضيحة "ووترجيت"، ولقد قام بكشفها صحفيان عام 1974

3- رقابة المستفيدين

يلعب المتلقون والمستفيدون من خدمات المنظمات العامة الدور الأعظم في فعاليات الرقابة الجماهيرية، فمن خلال ما يتجمع لهؤلاء المتلقين من معلومات تمكنهم من تكوين صورة أقرب للواقع مما يحدث داخل هذه المنظمات، ثم تقديمها

لأعضاء المجالس النيابية، وللأحزاب وللصحافة، من ثم يظهر تأثير كل ذلك في تكوين رأى عام مع ، أو ضد هذه المنظمات

ويقوم هذا الجمهور المتسفيد والمتلقى للخدمات، بكتابة الشكاوى وارسالها الى جهات الاختصاص، التي تعمل على تحقيقها، واكتشاف ثغرات التطبيق في المنظمات العامة والعمل على تلافيها

وتفصح وسائل الإعلام خاصة الصحف والمجالات والاذاعة والتلفزيون مساحة كبيرة، لنشر الشكاوى التي يرسلها المواطنون المتعاملون مع المنظمات العامة وتحدث أثارا كبيرة، وتساهم بقدر فعال في ازالة أسباب الشكاوى

4- رقابة النقابات

يشار إلى النقابات بأنها الكيانات التنظيمية المنشأة وفق قوانين تحدد نشاطاتها ومساراتها التي تتوخى منها تحقيق مصالح منتسبيها، وتتفاوت خصائص هؤلاء المنتسبون للنقابات فمنهم العمال، والمهندسون، والأطباء، والتجاريون، وغيرهم الكثير

وينتشر منسوبو هذه النقابات في كثير من المنظمات العامة بحكم تخصصاتهم ومن ثم فليديهم الإمكانيات التي توفر لهم المعلومات عما يجري داخل هذه المنظمات العامة، ويستطيعون نشر هذه المعلومات خاصة التي تفصح عن وجود ثغرات، أو انحرافات و عليه، امكانية الرقابة على أداء المنظمات العامة

ويحقق منسوبو هذه النقابات والذين يعملون في المنظمات العامة مصالحهم الخاصة النقابية، عن طريق وسائل الضغط التي يمارسونها بحكم تجمعهم في كيان نقابي له صلاحيات قانونية تتيح له المشاركة في تحديد قوانين العمل ولوائح الأجور والمرتبات وما إلى ذلك

المبحث الخامس

فعالية الرقابة مناقشة واستنتاج

لعل من ناقلة القول، أن كلمة الرقابة وموضوعها، من الأشياء التي تنال درجة معنية من عدم القبول، من الأفراد ومن الجماعات وربما يرجع ذلك لأن مفهوم الرقابة وفقر في الأذهان واستقر على أنه التفتيش، والذي يعمل على البحث والتنقيب عن الأخطاء، والحال كذلك كأن الإنسان مكان لا يخطئ، وكان المفتش مكان من كوككب آخر فيه الناس لا يقرّبون الخطأ ولقد ظلت هذه التناحية فاعلة خاصة في مصر حتى اليوم، فهناك الأب والأبن والمدرس والطالب، والضابط، والمدير والمرؤوس، وإلى آخر هذا القائمة الطويلة المثنية، وكأن الأب لم يكن أبناً، أو كان المدرس لم يكن طالباً، أو كان المدير لم يكن مرؤوساً

وعبر هذا المبحث نستعرض بعض القواعد التي تضع فعاليات الرقابة عن طريق الضعالية، أي تحقق الأهداف المرجوة منها، كما سيتخلل العرض مناقشات تمثل رأى الكاتب، ويستخلص منها استنتاجات ترفد وتدعم أبعاد الضعالية وفيما يلي مجموعة من القواعد التي تضمن فعالية الرقابة

أ-وضوح الأهداف

تحدد المنظمات العامة أو يحدد لها -الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وللأهداف مستويات متعددة تتدرج من أعلى إلى أسفل، ويشاد عليها المعايير الرقابية أي المسئوليات الأدائية المحددة مسبقاً بواسطة الخبراء وتكمن المشكلة في هذه المعايير المشتقة من الأهداف، والتي تتراوح طبيعتها بين نوعين، وهما الرقابة وفق الأساليب والإجراءات، والرقابة وفق الأهداف والنتائج ولأن المنظمات العامة قد لا تستطيع تحديد طبيعة معاييرها، ولأن النمط الإداري المتبع في المنظمات العامة هي النمط البيروقراطي، الذي تسود فيه المعايير وفق

الأساليب والاجراءات رغم أن الاداء لايتسق معها وعليه، فيها هنا أحد أسباب المشكلة

ولم تعتمد المنظمات العامة بصفة عامة أن تتعرف على الأهداف المطلوب منها تحقيقها، وبالتالي لم تعرف المستويات التنظيمية في هذه المنظمات العامة الأهداف التي سيوجه اليها الجهد حتى تتحقق

وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة للأهداف، أنها غير معروفة وليست غامضة فماذا سيكون حال المعايير، بالضرورة لن تكون هناك معايير، وهذا مالا ترضاه الأديان حيث يذكر الله في محكم تنزيله **وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا** وتتحول الرقابة على هذا الحال إلى مهمة ثقيلة الوطأة، مفرزة لآحاساس نفسى اليم يهابه الانسان ويكرهه، وتصير العلاقة الكريهة بين شخص أو جماعة تتقمص أدوار من ينشدون كل ما هو صائب وصالح وعظيم الصحة، في مواجهة شخص أو جماعة لايد وأن يوجد لديها من الأخطاء والانحرافات والتجاوزات

ولقد صادف الكاتب بعضا من هؤلاء، وعندما أحتدم النقاش معهم، ولما وجدوا الأمور أقرب إلى الصحة ولا يشوبها انحرافات، بل بعض الهنات التي تفرضها متغيرات الأداء، كان رد أحدهم ماذا أقول لرؤسائى عندما يجدون التقارير خالية من الإشارة إلى بعض الأخطاء أو التجاوزات؟ ومن ثم كان من يقوم بالرقابة لايد وأن يصيد وبالضرورة الأخطاء

وتأسيساً على ما سبق، لايد من وجود أهداف معلنة، ومبلغة للأفراد واجراء المناقشات معهم حتى تتضح وتكون جلية، وخالية من الغموض والابهام ويشفق منها المعايير بمنتهى الدقة والوضوح، وتبلغ للأفراد ويتم التأكد من مدى فهمهم لها، واجراء التجارب الميدانية عليها تطبيقياً، حتى تعرف المنظمة العامة أساساً كيف ستتم الرقابة عليها، ويعرف كل فرد واجباته وحقوقه عند الرقابة حتى لا تكون العلاقة ثنائية كبرية كما سلف

2-الملاءمة

يتبغى أن تتفق أنظمة الرقابة مع حجم المنظمات العامة، لأن تصميم المعايير الرقابية لمنظمة عامة كبيرة الحجم، وموجودة بالعاصمة أو المركز الرئيسى، غير المعايير الرقابية لفرع المنظمة العامة، وخاصة الموجودة بالأقاليم الصغيرة، فمن الطبيعى أن تكون الخطوط الرئيسية والسمات العامة واحدة في المعايير، ولكن تختلف في مقدار التفاصيل.

ويلاحظ حدوث الخلط بين المعايير، فبعض النشاطات يمكن أن يراقب عليها من خلال معايير هدفية، ولكن يطبق عليها معايير إجرائية أعمالاً للالة البيروقراطية الغاشمة، ومن ثم فالنتيجة جد وخيمة حيث نطل ظاهرة استبدال الأهداف ويركز الضرد بل والمنظمة العامة ذاتها ككل على الاجراءات والوسائل باعتبارها اهدافهم وبعد فترة طويلة تطوى الأهداف وتضمحل وتلاشى وتأسيساً على ما سبق، فلا بد من اختلاف شكل الرقابة من منظمة كبيرة إلى منظمة صغيرة، وحتى من إدارة إلى أخرى، ومن قسم إلى قسم، مع تحديد طبيعة المعايير المستخدمة حتى تتحقق الملاءمة

3-المرونة

يعبر عن المرونة بأنها القدرة والقابلية على التعديل والتشكيل وفقاً للظروف المتغيرة

وتعد المنظمات العامة خطتها، حتى تحقق الأهداف التى حددت من قبل القيادات السياسية في الدولة، وعندما توضع هذه الخطط موضع التنفيذ، فهي تنفذ في فترة زمنية لاحقة عن فترة الاعداد ومهما تحسب المخططون للمستقبل الا أن متغيراته في علم الله سبحانه وتعالى، ومن ثم قد تأتى متغيرات لم تكن في الحسبان، فماداً تضل المنظمة العامة وان شئت الدقة الدولة الاقليلاً

عندما تتصف الخطط بالمرونة، فإنها سرعان ما تستجيب لهذه المتغيرات بالتعديل والتكشيل الذي يتناسب معها، مع الاحتفاظ بالخطوط الرئيسية للخطط وصولاً إلى الأهداف.

ولما تمت المرونة مع التخطيط، لا بد وأن تفعل فعلها أيضاً مع المعايير الرقابية حتى تكون هذه المعايير التي تدخلت المرونة فيها متسقة تماماً مع ما تتم في التخطيط.

والشاهد أن المعايير الرقابية محددة سلفاً، وقبل أن يتم التخطيط، لأن هناك مجموعة كبيرة من القوانين واللوائح والأنظمة وحتى القرارات الوزارية التنظيمية موجودة وفاعلة ومؤثرة، بغض النظر عن ماذا تقيس أو عن ماذا تكشف؟ وعليه، فبالضرورة هناك أخطاء وهناك انحرافات، ومشكلات لا حصر لها.

ويتضح مما سبق أن تصير الرقابة في واد، والتخطيط في واد آخر، ومن ثم دائماً تعجز جهات الرقابة سواء الداخلية أو الذاتية، أو الخارجية بكثير من عدم التساق بين ما خطط له، وبين ما تم الرقابة عليه، والنتيجة غير صحيحة تماماً، لأن الرقابة فُتت مسبقاً قبل أن تظهر ظروف التطبيق، وأصبحت جامدة غير مطوعة وغير مرنة.

4-وحدة الرقابة

استقرت أدبيات التنظيم والإدارة، على مبدأ غاية في الأهمية، ألا وهو وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر، والذي بمقتضاه يتلقى الرئيس أو امرؤ من رئيس إداري واحد فقط، منعاً للازدواجية، ولتضارب الأوامر، ومن ثم حيرة الرئيس، وبالتالي عدم تحقيق الأهداف بالمرّة.

ويوفر الشكل الهرمي البنائي للمنظمات العامة مبدأ وحدة الرئاسة وعندما دعت الحاجة إلى بناءات تنظيمية أخرى تتسق والمتغيرات التي تعمل في صاحبها المنظمة، ومثالها البناء التنظيمي المصفوي، والذي من خلاله قد يعمل الفرد مع مجموعات متباينة، ومع مديريين متعددين، ولكن حرص البنّاءون التنظيميون على

ترسيخ مبدأ وحدة الرئاسة، حيث أن الفرد سيعمل في مجموعة لها رئيس خلال مدة محددة وعليه، فالفرد مع هذه المجموعة وخلال هذه المدة سيتلقى أوامره من هذا الرئيس فقط أى سيمارس عليه الرئيس كل فعاليات الإدارة في توقيت محدد لا يتعداه

وأعمالاً لمبدأ وحدة الرئاسة، فلا بد من أن تكون هناك جهة محددة ومعروفة للمنظمة وللمرؤوس هي التي تمارس الرقابة؛ وقد يطل في ذهن القارئ ما عرض خلال المباحث السابقة، والتي تعرف منها على أن هناك رقابة داخلية ورقابية ذاتية، ورقابة خارجية، ومن ثم فهناك جهات متعددة تمارس فعاليات الرقابة على المنظمات؛ والعجيب أن جلها لم تشارك في وضع الأهداف، ومن ثم رسم وتصوير الخطط الموصفة لها

ونسوق المثال التالي للتدليل على اتار تعدد الجهات الرقابية وعدم تحديد اختصاصاتها وتوقيتاتها، هل شاهدت مباراة لكرة القدم في الملعب إذا لم تشاهدها في الملعب، فمن المؤكد أنك شاهدتها على الشاشة الفضائية، ماذا يحدث أثناء المباراة من سلوكيات من الطاقم الفني للفريق-أى فريق-ستجد أن هناك ثلاثة أو أربعة من الطاقم الفني يقفون ثم يتصايحون ويشاورون للاعب معين أو أكثر ولكل أسلوبه، وصوته، وإشاراته وباليهتهم يتفقون فيما يصدرن، ولكن لكل منهم رايه واجتهاده، والذي قد يكون جد مختلف عن الآخر، وما هنا نساءل لمن يستجيب اللاعب، وماذا ينفذ؟ ومن يرضى عنه وفي ضوء كل ما سبق فالمؤدى بالضرورة لن يحوز على رضا الكل، هذا بالنسبة للطاقم الفني ناهيك عن الجمهور وطلبائه من ذات اللاعب/اللاعبين، وناهيك عن المعلق وصراخه وقراءته للملعب والتي تكون في مختلفة عن الطاقم الفني وعن الحكم، وأخيراً ناهيك عن جحافل النقاد وتأسيساً على ما سبق، لا بد من التماس أسس البناء التنظيمي المصفوية في فعاليات الرقابة في المنظمات العامة، بحيث يحدد لكل جهة رقابية مجاها وتوقيتها

بحيث لا يحدث التداخل والخلط، وتترتب مشاكل غير قابلة للحل، على غرار ما قد تبيحه جهة رقابية، تجدد جهة رقابية أخرى من المحرمات والمشاهد أن الجهات الرقابية المتعددة، والأساليب الرقابية المتنوعة من داخلية وذاتية، وخارجية، وقبل الأداء (المائة)، وأثناء الأداء، ولاحقه بعد الأداء (مصححة) لم تمنع الحراف، بل اتسعت رقعة الانحرافات

5- الاقتصادية

تشير كلمة الاقتصاد بمعدولات متباينة، فإن قصد بها العلم-علم الاقتصاد فهي تعنى الكشف عن السلوك سواء للدولة أو الفرد عند حل المشكلة الاقتصادية، حتى يتم انتاج الثروة وتوزيعها بالشكل الذى يحقق الكفاءة وعندما تدخل الكلمة-الاقتصاد-كصفة في سياق معين، كأن نقول نريد أن نفعل هذا لاشئ بطريقة اقتصادية، فإنها تعنى ها هنا تعظيم المنافع وتدنية التكاليف وعندما تصمم أنظمة رقابية، لابد وأن تكون اقتصادية، بمعنى أن المنافع العائدة منها على المنظمات العامة أكبر من التكاليف التى أتفقت على تصميمها والا وفرت الرقابة نفسها الحرافات، لابد من تحقيق التوازن بين أهمية العمليات الرقابية في ضبط الأعمال، وبين تكلفة هذه العمليات من نفقات وواقع الحال يكشف عن العكس تماماً، حيث تتفوق تكاليف النشاطات الرقابية في جهاتها المتعددة على ما تحققة من فوائد وأهداف فعندما نشاهد جهات الرقابة وهي تنتقل من المركز إلى الضروع وتقوم بالبحث والتنقيب والتفتيش عن الثغرات، تستغرق الكثير من الوقت والتكاليف، وقد تكون النتيجة لاشئ، وقد تكون تكاليف الخطأ ذاته أقل كثيراً من اكتشافه

لا يحاول الكاتب من طرح ما سبق أن يكف الرقابة عن عملها، أو أن يفسد نشاطاتها لأن العيب يكمن في البيروقراطية، وفي القوانين التى أعدت قبل اعداد الأهداف والخطط ومن ثم يكون الطرح لاعادة الصياغة العقلية والفكرية ومن ثم

الاجرائية، حتى تتحقق الاقتصادية في عمليات الرقابة، ومن ثم تتوفر الضعالية

المنشودة

6-الانسانية

طالما كانت البيروقراطية هي الآلة المسيرة للأداء في المنظمات العامة فسوف

ينظر للانسان بوصفه آلة متخصصة تؤدي نشاطات معينة تطلب منه وفي غيبه من

البحث عن ماهية هذا الانسان، نظراً لأنه غير موجود بالمرة عند تحديد الأهداف

وعند التخطيط، وأخيراً عند الرعب المكش بالرقابة

وتتولد الكراهية للرقابة أساساً، ثم سرعان ما تنسحب على من يقوم بها بسبب

نسيان الانسان، وإظهاره ضعيفاً مهاناً غير قادر على الفعل، على الرغم ماكان

يدعيه هذا الانسان الخاضع للرقابة، لنفسه، ولغيره من زملاء من أنه قوى مملوك

أراداته ويملك الفعل

وتنظر الرقابة بفعل القوانين وبفعل الأساليب التي استقرت إلى الانسان من

منظور النظرية من التي صاغها "دوجلاس ماكجوريجور" والتي تفضى إلى أن

الانسان كسول بطبيعته ويكره العمل، وغير راغب في تحمل المسؤولية، ومدفوع

بحاجاته الفسيولوجية والأمنية فقط، وليس لديه دافع للإنجاز وعليه، يمكن دفعه

للعمل من خلال التهديد، واستخدام السلطة الاستبدادية

وشاهد من يقوم بالرقابة، وهو ينظر للمراقب وكأنه مدان حتى تثبت براءته

ومن الذي يحدد البراءة، قطعاً هو المراقب، وهذا المراقب ينسى ماكان يقوم به في

السابق عندما كان مريضاً، ويتناسى ظروف التطبيق، وتغشا نوبة من البطولة

المزيفة، ومن ادعاء كل ما هو موجود في القاموس الاخلاقي، والذي يحتاج إلى

ظروف أداء مثالية ليس هذا فحسب، بل وأن تتطابق معايير الرقابة مع الأهداف

التي حددت

وعندما يسعى نظام الرقابة إلى الضعالية، عليه أن ينظر لمن تتم رقابته نظرة

انسانية هو جدير بها، وحتى تتحقق هذه النظرة فهناك متطلبات متعددة

لا بد من الاشتراك الفعلي للمنظمات العامة في تحديد المعايير، حتى تستجيب للحاجات الانسانية، وللضغوط الاجتماعية التي تتعرض لها المنظمات العامة أي العاملين فيها، وحتى يستطيع هؤلاء العاملون أن يعدلوا من افكارهم وسلوكهم وفق ما تكشفه المعايير الرقابية التي تمكنوا من تنميتها، والا سوف يعجز هؤلاء الأفراد عندما لا تستجيب المعايير الرقابية لحاجاتهم، عند التوفيق بين الحقائق التي تكشفها الرقابة عن العاملين، وبين آمالهم وتطلعاتهم ويدور التساؤل لماذا لا تنجح الأساليب الرقابية، وتميل بدرجة معقولة ناحية النظرية "ض" التي صاغها ماكجريجور في مقابل النظرية "ش" سابق الإشارة إليها

وتنظر النظرية "ض" إلى الفرد بأنه يجب العمل وببذل فيه المجهود، وأنه مستعد لتحمل المسؤولية، ولديه القدر من الانضباط ودافع الانجاز، ويحاول اشباع حاجات متعددة تشعره بأنه انسان، كما ان له علاقات انسانية جيدة، تحيد قيادته بالمشاركة

وتأسيساً على ما سبق، فالإنسان ليس بألة جامدة، ولكنه مجموعة مشاعر وأحاسيس، وقبل ذلك لديه عقل يفكر به ويستجيب لمتطلبات وظروف البيئة ونقع عليه ضغوطاً سواء العمل، أو من المجتمع، وتؤثر عليه، ومن ثم لا بد من الاستجابة لكونه إنساناً عند وضع المعايير الرقابية، وعدم الغاء وجوده من الأجندة الأدائية بدءاً بتحديد الأهداف مروراً بالتخطيط ونهاية الرقابة

الفصل العاشر

القرارات الادارية

الفصل العاشر

القرارات الادارية

عندما يثار الحديث عن أهم سمة من سمات الادارة، ستكون بلاشك هي السمة
القرارية، لأنه بدون الصناعة القرارية، واختيار البديل المناسب (اتخاذ القرار) لن
يكون هناك أي مظهر اداري. بمعنى لن توضع فعاليات الادارة موضع التنفيذ لن
يظهر التخطيط، أو التنظيم، أو التوجيه، أو الرقابة
وتشير المشاهدات العملية إلى أن المديرين على اختلافات مستوياتهم الادارية
ينفقون الكثير من أوقاتهم في صناعة و/أو اتخاذ القرارات المختلفة، وأن هذه العملية
القرارية تتغلغل في كل الوظائف الادارية وعليه، فإن النجاح في الأداء في المنظمات
العامة، يرهن بمدى سلامة العملية القرارية

وتتصف القرارات المتخذة في المنظمات العامة بالصفة الادارية، أي صادرة ممن
يملك سلطات قانونية تتيح له ذلك وعليه، فالقرارات المتخذة في هذه المنظمات
لا بد وأن تراعى الناحية القانونية، و أيضاً الناحية الفنية
وهذا ما سيجادل هذا الفصل فعله، من إيجاد الموازنة بين الناحيتين القانونية
والفنية، حتى يكون القرار متكاملًا صحيحاً غير معيب، ويؤتي ثماره وذلك غير
المباحث التالية

المبحث الأول ماهية القرارات.

المبحث الثاني القرار القانوني

المبحث الثالث الصناعة القرارية

المبحث الرابع اخطاء الصناعة القرارية

❖ مناقشة واستنتاجات.

المبحث الأول

ماهية القرارات

يتناول هذا المبحث، تعريف القرار وصناعة القرار، والاختيار والحكم في القرار، والقرارات المبرمجة، والقرار بين المنطق والعاطفة، والقرار المناسب، وأخيراً فعالية القرار

أ- تعريف القرار

جاء في اللغة، قر بمعنى سكن وأطمأن، وقرر الأمر رضا عنه وأمضاء وتقرر الأمر أى ثبت واستقر، والقرار ما انتهى إليه الأمر ولقد تعددت التعاريف الاصطلاحية التي قدمها كتاب ومنظرو الإدارة وإن تركزت وتشابهت في نواح كثيرة، ويمكن عرضها كما يلي يعرف القرار بأنه عملية اختيار بين مجموعة من البدائل للتوصل إلى البديل المناسب بشأن مسألة أو موضوع معين أو هو "عملية أساسها اختيار لبديل واحد من بدائل متعددة لا تقل عن اثنين وفقاً لبعض المقاييس المترتبة

أو هو "عملية اختيار لبديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية معينة في ضوء معطيات كل من البيئة الداخلية والخارجية، والموارد المتاحة للمنظمة وفي الفقه القانوني الإداري جاء تعريف القرار المجمع عليه من قبل الفقه كما يلي

"عمل قانوني نهائي، يصدر من سلطة إدارية وطنية، بأراداتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة

وبعد هذا العرض الموجز، ينبغي أن يتوفر تعريف للكتاب يجمع بين الفقهين الفقه الإداري الفنى، والفقه الإداري القانوني، حيث يشحب الموضوع على المنظمات العامة

ويمكن بلورة تعريف القرار الإداري كما يلي

اختيار ارادة منفردة لبديل مناسب في ضوء بعض المتغيرات ليرتب آثاراً قانونية

معينة

يتضح من التعريف السابق بعض المؤشرات الجامعة للناحية الفنية والناحية

القانونية

1/1 تفصح لفظة الاختيار عن وجود عدة بدائل لموضوع معين أو مسألة معينة، أو مشكلة معينة.

2/1 تتم عملية الاختيار لبديل مناسب وليس البديل الأمثل نظراً لأن هناك متغيرات كثيرة تحيط بعملية القرار.

3/1 تتمثل الإدارة المنفردة في صاحب الاختصاص، والذي يقع في مستوى إداري في المنظمات العامة بحكم القانون.

4/1 يحدث البديل المختار تغيرات في المنظمات العامة، وهذه المتغيرات ليست بدعوى شخصية، أو لمصالح شخصية، وإنما كلها قانونية، أي هناك نصوص تحكمها

2- القرار بين الصناعة والاختيار

تشير لفظة الصناعة في أبسط معانيها إلى تحويل المدخلات إلى المخرجات عبر النشاطات التحويلية، وعند اتخاذ القرارات أي اختيار البدائل المناسبة، هناك صناعة تحكمها

يترتب على الشروع في اختيار بديل مناسب، نشاطات متعددة تبدأ بمعرفة الموضوع - مسألة، مشكلة، غير ذلك - ثم جمع البيانات المناسبة بعد التعرف على بعض النواحي الفنية، ثم الوصول إلى بدائل متعددة وتقييمها، ثم تأتى مراحل متقدمة مثل اختيار البديل ووضع موضع التنفيذ

كافة العمليات السابقة يطلق عليها مصطلح الصناعة القرارية. لأنها فعلاً صناعة حولت أشياء محدودة القيمة إلى بدائل ذات قيمة. وتم اختيار البديل المناسب أى صاحب القيمة الأعلى (المناسبة) في ضوء المتغيرات المتاحة وتأسيساً على ما سبق، لا بد من تصحيح ما جاء بمعظم الكتابات في هذا الموضوع حيث أنصب جل الجهد على ماهية اتخاذ القرارات، مُدبر عن عملية الصناعة، وكأنني بهم وقد تناسوا من قام بالأعداد والتجهيز، وتجنب العناء عند التعامل مع الملفات والاضائير أو من ذهب إلى مكان البيانات والمعلومات لاستحضارها من مصادرها الأولية

ومن هنا فالقول الفصل أن عملية الكلية تسمى صناعة القرارات، وأن اتخاذ القرارات (اختيار البدائل المناسبة) هو خطوة من خطوات الصناعة وقد يكون المدير هو صانع القرار أى قام بعملية صناعة القرار من البداية للنهاية، وقد يقوم آخرون بصناعة القرار ويتركون للمدير عملية الاختيار، وهذا بحق لا ينقص من قدره، لأن خطوة الاختيار هي أهم خطوة في هذا الصناعة القرارية، ولعل من تناول هذا الموضوع كأنه يقول من يختار فكأنه طوى كل الخطوات في هذه الخطوة، ومن ثم جعلوا خطوة الاختيار المعادل الموضوعي لعملية الصناعة القرارية

3- الاختيار والحكم

اتضح مما سبق -ومما سيتضح في مبحث آخر- أن الصناعة القرارية تحوى مدخلات ونشاطات تحويلية ومخرجات، وأن هذه المخرجات تتمثل في بدائل متعددة لا بد وأن نقيم، ثم يقوم صاحب الاختصاص منفرداً باختيار البديل المناسب ولو خضعت صناعة القرارات لنواحة آلية، فكانت هناك حاجة للجهد البشرى ولكن بالرغم من وجود مداخل كمية توفر أدوات وأساليب مساعدة في هذه العملية مثل بحوث العمليات، فإن الأرقام المتوفرة تحتاج أيضاً إلى جهد بشرى

فعلى سبيل المثال قد توفر الأرقام الحل المثالي، ويقوم المدير باختيار حل آخر أقل مثالية، لأنه من وجهة نظره يتفق ويتسق مع الظروف التي ستعرض لها المنظمة العامة، وها هنا نقول أنه لا بد من الاجتهاد والرأي والحكم الشخصى وتأسيساً على ما سبق، فإن القرار الحقيقي (الاختيار المناسب) سيكون نتيجة لخبرة وقيم وأهداف وعوامل أخرى مجهولة لا يمكن التحكم فيها، وكل ذلك نطلق عليه الحكم أى الرأي والاجتهاد، وهذا يوفر لنا الفرق بين مدير ومدير حتى لو كانت القرارات سابقة التجهيز أو مبرمجة لما نحو ما سنرى

4-القرارات المبرمجة وغير المبرمجة

عندما نبرمج الحاسب الآلى فإننا نحدد له مجموعة من البدائل، ليقوم باختيار البديل المناسب، وفقاً لمعطيات التفاعل معه، وبذات المنطق عندما تحاول السلطات العليا، ومن خلال القوانين واللوائح أن توفر عدة بدائل، حتى تترك مساحة من الحرية أما صاحب الاختصاص، عندما يختار بديلاً على نحو منفرد، ساعية إلى أحداث التماثل المنشود بين وحدات المنظمات العامة المنتشرة في إقليم الدولة فعلى سبيل المثال عندما تقرر اللوائح المبنية على القوانين، على أن الموظف الذى يأتى بسلوك ضار للمنظمة، فهناك جزاءات يختار من بينها صاحب الاختصاص مايراه (مثال مفترض)

• الانذار الشفوى

• التوجيه الكتابى

• خصم يتراوح بين يومين إلى خمسة أيام

ويتضح من المثال السابق أن هناك بعض البدائل حددت بطريقة مسبقة يعمل من خلالها المدير، وأن تركت له مساحة للاختيار من بينها، لأنها أرجعت إليه العملية التقديرية لدى المضار من هذا السلوك وعليه، فقد أفسحت له - - - برغم المبرمجة - مساحة لممارسة فيها حكمه وتقديره واجتهاده

والمشاهد أنه كلما صعد المدير إلى المستويات الأعلى في المنظمات العامة-
ويحكم القانون- سوف يمارس الحكم والرأى بشكل آخر، وكلما هبط المدير إلى
المستويات الأقل سوف تزداد عملية المبرمجة بما يتيح له مساحة حرية أقل للحكم
والاجتهاد والرأى

ويدرك المتتبع، أنه عندما لا تتحد بدائل بالمرّة، فإن المدير يكون أمام ما يسمى
بالقرارات غير المبرمجة، والتي تكون خاضعة تماماً لحكمة ورأيه واجتهاده وقطعاً إذا
وجدت فإنها ستكون في المستويات العليا في الدولة

يتضح من العرض السابق أنه بالنسبة للمستويات الأقل في التنظيم يزداد
الاتجاه إلى القرارات المبرمجة توجهاً لأحداث التماثل في الأداء بين المنظمات العامة
وبعضها البعض، والتي يسير الأداء بها وفق قوانين موحدة

وعندما يتم الاتجاه نحو المستويات العليا في التنظيم يقل الاتجاه نحو القرارات
المبرمجة، حيث تكون المشكلات والموضوعات التي تحتاج إلى القرارات من طبيعة
تتطلب الاجتهاد الأكثر ومن ثم أعمال الجهد والفكر
ويمكن من خلال الشكل التالي إيضاح هذه الفكرة

شكل رقم (10 - 1)



5- القرار بين المنطق والعاطفة

تتضمن جل القرارات على نحو ما سلف جانباً من الرأى والحكم والاجتهاد ومن ثم المشاعر والتقدير، فكما تنطوى على تفكير في الحاضر والمستقبل، وأيضاً استلهاهم نتائج الماضي، حتى يتم اختيار البديل المناسب، ومن ثم فهناك جانب ينحو نحو المنطق، أى التفكير السليم

والمشاعر الداخلية المولدة للعاطفة المسبوقة بالانفعال لها دور في صناعة القرارات الا أنها ليست بديلة للتفكير المنطقي، وعليه، فإنه لا يوجد عملياً قرار لا يحتوى على المنطق والمشاعر، إذن هناك بالطبع المزيج من الاثنين

6- القرار المناسب

يحاول صانعو القرارات، أن يحصلوا على المعلومات ما أمكنهم لتخفيف عدم الثقة وعدم التأكد (الشك)، ولكن مهما حاولوا فلن يستطيعوا أن يجدوا كل المعلومات ومن ثم سيكون البحث حتماً بلا نهاية وهذه المحاولة تعنى الوصول إلى الأفضل أو نشدان الكمال، وقد تكون بعض المحاولات عن معلومات إضافية ذات فائدة هامشية، ومن الأفضل لصانعي القرارات الوصول إلى حل مرضى أى حل مناسب، بدلاً من الحل المثالى ويجب أن يفهم المديرون أن القرار الأفضل هو قرار مثالى ونظري، وإذا تم الوصول إليه، فهو عادة لايساوى العناء المبذول للوصول إليه وعليه، فالمدير الفعال هو الذى يحتاج إلى قدر معين من المعلومات، ويستطيع أن يحدده ويعرف مصادره حيث يختار البديل الذى يوسم بأنه المناسب أى الذى يتسق مع الموقف ويوفر القبول من أولئك المنفذين، ولذلك فهناك دائماً مساحة من الحرية لأعمال الحكم لا اختيار بديل معين، وربما لو تكررت نفس المشكلة في ظل متغيرات أخرى ومع أفراد آخرون لتغير البديل

وتأسيساً على ما سبق، فإن القرار المناسب، هو البديل الذى يتفق مع كفاءة المتغيرات الموقفية التى تنتاب المشكلة أو موضوع القرار، مع توفير التوقيت المناسب لوضعه موضع التنفيذ

7-فعالية القرار

يشير مصطلح الفعالية إلى مدى تحقق الأهداف، ومن ثم فالتساؤل الذى يدور هو كيف نحقق الفعالية للقرار؟ أى ما هى الوسائل أو الأساليب التى من خلالها يحقق القرار الهدف المنشود منه

فمن الممكن للمدير فى المنظمة العامة وبإضاءة القوانين واللوائح المنظمة أن يتخذ من القرارات التى تتصف بالجودة العالية، حيث تؤخذ على شكل ما أقره الفقه القانونى الإدارى، وكل أقرته لوائح الفقه الإدارى الفنى، ولكن عند التنفيذ يخيب هذا القرار الآمال

ويمكن اختزال العرض السابق فى عنصرين، وهما جودة القرار أى نوعيته، أى مدى حرصه على الجوانب القانونية والإدارية، وقبول هذا القرار من المنفذين، أو التبصر والاحساس بأولئك المتلقين للقرار وهل يمكن أن يتفاعلوا معه ويجعلوه مجسداً ومحققاً للأهداف، أم هم نابذوه ولن ينفذوه وحتى لو نفذوه فسيكون بطريقة غير سليمة

وعليه، يمكن بلورة كل ما سبق فى المعادلة التالية

فعالية القرار = جودة القرار × مدى قبوله

ومعنى المعادلة السابقة أن فعالية القرار إنما هى نتاج لجودة القرار (نوعيته)

مضروبه فى مدى قبول القرار من أولئك الذين ينبغى عليهم أن ينفذوه

فإذا وضعنا قيمة من صفراً إلى عشرة بدلاً من الجودة، ومدى القبول يمكن أن ندرك كيف يمكن للفعالية أن تختلف فإذا افترضنا أن المدير اتخذ قراراً له جودة عالية (9)، ولكن كان مدى القبول محدوداً من المنفذين (2) فإن فعالية القرار ستكون كما يلى

$$\text{فعالية القرار} = 2 \times 9 = 18$$

ومعنى ذلك أن القرار ليس قراراً فعالاً، ولكن إذا غيّر المدير من ممارساته ونظر إلى المنفذين نظرة ذات قيمة أعلى، وحتى لو ضحى بجزء من الجودة فيمكن أن نرى المثال التالي ستكون الجودة (7) وسيكون مدى القبول (8) وعليه، يمكن أن تكون

فعالية القرار كما يلي

$$\text{فعالية القرار} = 7 \times 7 = 49$$

وهكذا فبالرغم من أن جودة القرار قد نقصت، ولكن مدى القبول زاد من ناحية أخرى، ومن ثم فقد حدثت طفرة في الفعالية عن الموقف الأول

المبحث الثاني

القرار القانوني

عندما تناول الفقه القانوني الإداري، القرارات التي يصدرها المديرون في المستويات المختلفة بالمنظمات، أطلقوا عليها مسمى القرارات الإدارية، أي البدائل المختارة ممن يشغلون مناصب إدارية بحكم القانون، أي ممن لهم الشرعية في ثبوت المكان الإداري وعملية صناعة القرارات

ويتبلور القرار الإداري في الإفصاح الصريح أو الضمني عن إرادة المدير المنفردة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد أحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة

وفيما يلي يستبين لنا القرار الإداري من حيث الخصائص، والصحة والأنواع

1- خصائص القرار

يعرف القرار الإداري بأنه اختيار إرادة منفردة لبدل مناسب في ضوء بعض

المتغيرات، ليرتب آثاراً قانونية معينة

وفي ضوء هذا التعريف نوضح الخصائص المميزة له كما يلي:

1/1 القرار الإداري ينتج من عملية اختيار من بين بدائل متعددة، بحيث يظهر فيه أثر الحكم والاجتهاد والرأي، حتى لو كانت القرارات مبرمجة قانوناً أي توجد عدة بدائل محددة للاختيار من بينها

2/1 القرار الإداري ينتج من عملية اختيار من بين بدائل متعددة، بحيث يظهر فيه أثر الحكم والاجتهاد والرأي، حتى لو كانت القرارات مبرمجة قانوناً أي توجد عدة بدائل محددة للاختيار من بينها.

3/1 القرار الإداري يحدث آثاراً قانونية تتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل، أو نحو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل

2- صحة القرار

تتوخى القرارات الادارية توفّر عدة شروط أساسية فيها، حتى تبرا من كل عيب أو ريب. وهذه الشروط هي الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية ونفصلها فيما يلي

1/2 الاختصاص ويعنى أن يصدر القرار الادارى ممن يملك الاختصاصات اللازمة

لاصداره من أعضاء الادارة في المنظمات العامة، وللاختصاص عدة أنواع

1/1/2 الاختصاص المكاني أى يصدر القرار داخل النطاق المكاني لصاحب

الاختصاص (المحافظة/المدينة/المركز/القرية/المنظمة)

2/1/2 الاختصاص الزمني أى يصدر القرار في وقت شغل صاحب الاختصاص

لمنصبه، ولا يصلح القرار قبل أو بعد وجوده في المنصب الادارى

3/1/2 الاختصاص الموضوعي أى يصدر القرار في نطاق الاختصاصات ولا تتجاوز

إلى نطاقات أخرى، فعلى سبيل المثال كأن يصدر وزيراً قرارات في وزارة أخرى و

الحال كذلك لا يعتدى الرئيس على نطاق اختصاص مرؤوسه، ويصدر فيه

قرارات

2/2 الشكل ويتمثل في المظهر الخارجى للقرار الادارى، والاجراءات السابقة على

اتخاذده كأن يشترط القانون أن يكون القراراً مكتوباً وعلى هيئة وصورة معينة وأن

يتوخى خطوات محددة قبل اصداره والشكل بهذا المعنى يمثل حماية وصيانة

للأفراد والمتعاملين مع القرار الادارى، حتى لا تتسرع جهة الادارة وتصدر قرارات

سريعة وغير مدروسة ومخالفة للشكل (الهيئة والاجراءات)

3/2 السبب يعرف بأنه الحالة الواقعية، أو الظروف المادية المبررة لاصدار القرار

الادارى، ومثالها حالة موظف إلى المعاش، حق موظف في الترقية قانوناً، ترسية

المنافسة على صاحب العطاء المناسب، حدوث اضطرابات في الأمن العام

4/2 المحل يقصد بالمحل الآثار القانونية التى يحدثها القرار الادارى ويشترط في

هذه الآثار أن تكون ممكنة، وأن تكون جائزة شرعاً، فعلى سبيل المثال اذا جاء المحل

(الأثر القانوني) غافلاً عن حقوق الإنسان وحريته، فإن ذلك يعني أن محل القرار غير جائزاً قانوناً ويستحيل تحقيقه

5/2 الغاية تستهدف كل القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة لجمهور الشعب، فعلى سبيل المثال حدد المشرع في مجال الضبط الإداري غايات عامة هي المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة

3-أنواع القرارات

يمكن تجميع القرارات الإدارية تصنيفاً وفق عدة أسس، نعرض لها في السطور

التاليات

1/3 أساس التكوين

1/1/3 قرارات بسيطة قرارات قائمة بذاتها وغير مرتبطة بقرارات أخرى، مثل قرار إغلاق محل مخالف

2/1/3 قرارات مركبة يصدر القرار ويضع عدة عمليات موضع التنفيذ، مرتبطة ببعضها البعض، وبداخلها مجموعة من التصرفات الفرعية، ومثالة قرار ترسية مناقصة معينة، فإنه يحمل من جانب منه اختيار إعطاء معين وجانب آخر تعاقدى

2/3 أساس الانشاء

1/2/3 القرارات المنشئة يحدث منها مراكز قانونية جديدة، أو تعديل، أو تغيير فيها، أو الغاء، ومثاتها تعيين موظف، منح رخصة

2/2/3 القرارات الكاشفة تؤكد المراكز القانونية الموجودة بالفعل، أي تترتب آثارها من تاريخ نشأة المركز القانوني

3/3 أساس الأثر

1/3/3 قرارات نافذة: القرارات الملزمة للأفراد ويقع عليهم واجب احترامها طواعية، أو حملوا قسراً على اتباعها، مثل قرار تأديب موظف بعينه

2/3/3 قرارات غير نافذة: القرارات التي تنظم العمل داخل المنظمات العامة مثل

المنشورات والتعاميم، فهي توجة للعامة من الموظفين، وليس لفرد باسمه ولكن واجب طاعتها من قبل من أصدرها، حتى لا يترتب عليها قرارات نافذة

4/3 اساس النظام القضائي

1/4/3 النظام المزدوج تخضع القرارات لرقابة القضاء الاداري، والذي يقضى اما بسرياتها او بالالغاء الكامل والتعويض

2/4/3 النظام الموحد: تنحصر الرقابة على القرارات الادارية في نطاق ضيق يتمثل في التعويض عن الاضرار الناتجة من تطبيق القرارات.

5/3 اساس المدي

1/5/3 قرارات فردية تعنى شخص بذاته، او اشخاص بذواتهم، كقرار تأديب موظف، او قرار انشاء شركة معينة مكونة من مجموعة من الاشخاص

2/5/3 قرارات تنظيمية قرارات لانهية لاتخاطب شخصاً معيناً، وانما تتضمن مجموعة من القواعد لتطبيق على الموظفين، ومثال ذلك اللوائح على أنواعها المتعددة

4-نفاذ القرار وسريته

يحتاج القرار الاداري في المنظمات العامة إلى عدة مراحل حتى يمكن نفاذه وسريته وهي

1/4 الاعداد يتطلب الدراسة، والبحث عن القواعد القانونية التي سيعتمد عليها **2/4 التاريخ** تحديد تاريخ القرار باليوم والشهر والسنة

3/4 الرقم: يأخذ القرار رقماً مسلسلاً تبعاً للقرارات الصادرة في المنظمات العامة **4/4 المصدر:** يحدد من سيصدر القرار، حتى يتم توقيعه ممن يملك إصداره

5/4 الحثيات: الدعائم والأسانيد التي اعتمد عليها القرار

6/4 مواد القرار كتابة مواد القرار بالتفصيل، وبالفاظ دقيقة لا تحتمل اللبس والغموض

7/4 التوقيع: امضاء القرار من صاحب الصلاحية، والذي هو مصدره

8/4 البث: اعلام أصحاب الشأن في هذا القرار، وفقاً لما يتطلبه القانون

5-التفويض والانقضاء:

تستطيع المنظمات العامة وضع قراراتها موضع التنفيذ، اما بالتنفيذ المباشر

والذي يتم طواعية واختياراً، واما قسراً عن طريق القضاء اذا استحال التنفيذ

المباشر عبر القنوات الشرعية الادارية بالمنظمات العامة

وينقضى القرار الاداري عن طريق الالغاء أو السحب، فاما الالغاء فيعني ازالة

اثر القرار بالنسبة للمستقبل من بداية تاريخ الالغاء، ولا ينسحب إلى الماضي واما

السحب فينطوي على انتهاء اثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل. وكان القرار لم

يكن

ككما يتلشى وينقضى القرار أيضا اذا انتهت مدته، وإذا كان معلقاً على

شرط فاسخ، أو كانت هناك ظروف تمثل استحالة لتنفيذه، أو انتهاء الغرض

منه

المبحث الثالث الصناعة القرارية

تمر العملية الصناعية القرارية، بعدة مراحل تبدأ من كيفية تحديد المشكلات أو الموضوعات، التي تحتاج إلى قرار يوضع موضع التنفيذ للانتهاء من مسبباتها وما تحدثه من انحرافات، تعرقل سير الأداء عن الوصول إلى مبتغاه ويستعرض هذا المبحث مجموعة المراحل بالتفصيل التي يتوفر من خلالها خريطة كاشفة لصانع و/أو متخذ القرار، حتى يستطيع على هديها الوصول إلى البديل ويحتاج المتلقى لهذا المبحث أن يضع أمامه الشكل رقم (10 - 2) والذي يوضح هذه المراحل ، لأن هذا الشكل قد جاء في آخر المبحث لأغراض الطباعة

أ- تحديد وتحليل المشكلة

يعبر عن المشكلة بأنها موقف غامض يحتاج إلى تفسير، أو "حالة من عدم الاتفاق أو الاتساق أو التوازن بين ما هو كائن وما يجب أن يكون أو إنها سبب أو مجموعة أسباب كانت وراء انحراف الأداء الفعلي عن الأداء المخطط أو المستهدف وعند ظهور أية مشكلة فإن الاجراء المهم هو أن نفهم الفرق بين أعراض المشكلة ومصادرها الحقيقية، وإذا اشتبهك الاثنان معاً فهناك خطورة في التعامل مع الأعراض فقط، وعليه، ستكون سطحية في التعامل مع المشكلة، فكما أن الحل المقترح سيكون عبارة عن مسكنات غير ناجحة

وتتمثل أعراض المشكلة في مؤشرات مثل الحوادث، والعيارات الناتجة عن الموظفين، وغير ذلك، ويشار إليها على أنها انحرافات عن المعدلات المتوقعة ومحاولة العثور على الأسباب، هي مضمونها تحديد المشكلة

دعنا نفترض الآن أن مرفق يديك يؤلمك، وهذا انحراف عن الوضع الطبيعي وعندما تذهب إلى الطبيب فسوف يسألك عن بعض الأعراض مثل أين؟ ومتى؟ وكيف مقدار الألم، هذه المعلومات تساعد الطبيب على معرفة مقدار الانحراف عن المعدل الطبيعي، وقائمة الأعراض تساعد على القيام بتشخيص المشكلة

وإذا عالج الطبيب الأعراض فقط، فسوف تعود المشكلة مرة ثانية للظهور، فمثلاً يمكن أن يعطيك الطبيب مخفضاً للألم، ولكن إذا لم يتم اكتشاف مصدر الألم، فسوف يعاودك الألم مرات أخرى، وربما أقصى من ذى قبل، وذلك بعد زوال المسكن

وتستهدف هذه المرحلة الوصول إلى فهم واضح للمشكلة، حتى نستطيع أن نحللها ونحتاج هذه المرحلة إلى الخطوات التالية تحديد المعايير لتحديد الانحرافات وصف الانحرافات، تحديد أسباب الانحرافات

1/1 تحديد المعايير

إذا لم توجد معايير فلن نعرف أبداً أن المشكلة موجودة، أو نعرف بوجودها قبل أن تستفحل ويعبر عن المعايير بأنها مقاييس حددت مسبقاً بغرض الوصول إليها، ويمكن التعبير عنها نوعياً أو كمياً، ويسهل الحكم على مدى الانحراف عن المعيار، إذا كان المعيار محدداً بشكل ملموس ويمكن قياسه، فمثلاً يمكن لمدير المستشفى أن يحدد عدد المرضى الذين يمكن تمريضهم في قسم فمثلاً يمكن لمدير المستشفى أن يحدد عدد المرضى الذين يمكن تمريضهم في قسم معين خلال ساعة، أو عدد المستفيدين من خدمات موظف التأمينات والمعاشات خلال ساعة وعموماً ينبغي مراجعة المعايير دوماً للتأكد من صحتها، وحداتها، وأنها تعكس ما هو متوقع من العاملين في العدة

2/1 تحديد الانحرافات

تحديد الانحرافات، ويعرف هل هي أعلى أم أقل من المعايير، وهل هي فنية مرتبطة بالأداء الذي يقوم به الأفراد، أو إنسانية متعلقة بمعنوياتهم وعند تحديد الانحرافات يجب أن يعرف هل هي على مستوى المنظمة ككل، أو هي خاصة بوحدة معينة، فمثلاً إذا كان هناك تطابق في الانحرافات فيجب أن نتحرى الأمر أكثر حتى نصل إلى الدقة المنشودة فعلى سبيل المثال إذا كان الأداء قد انخفض بنسبة 20% وظهر من التحري أن الانحراف يحدث غالباً بين الساعة

التاسعة صباحاً، والساعة العاشرة صباحاً، فمن المحتمل أن يكون الأمر عائداً إلى عادة تناول العاملون لوجبة الإفطار في هذا الوقت

3/1 وصف الانحرافات

توصف الانحرافات بكل دقة، إذا لا فائدة من أن نقول بأن الأداء قد انخفض، بل كم انخفض؟ وفي أي الأقسام؟ وهل هذا كل الانخفاض الملحوظ؟ إجابات لهذه الاسئلة و غيرها ضرورية للحصول على صورة دقيقة للانحرافات

4/1 معرفة أسباب الانحرافات

تتطلب هذه الخطوة استخدام المعلومات التي تم جمعها في الخطوات السابقة للكشف عن مصادر المشكلة، وحتى يتم معالجتها في ضوء الهدف الذي تحدده إدارة المنظمة العامة

وتكمن مشكلتان، الأولى تتعلق بالقفز إلى النتائج دون المرور بمرحلة المقدمات، والثانية تتمثل في التحيزات الشخصية للشخص القائم على صناعة القرارات فعندما يستنتج المدير في المنظمة العامة المشكلة ثم يقوم بالبحث عن البيانات اللازمة لدعم تنبئة، سوف يكون انتقائياً ومُحيزاً في البيانات التي يجمعها لحل المشكلة، فقد يلاحظ أن أحد الموظفين لا يعمل بجد ونشاط وستكون فكرته بأنه موظف كسول، ولن يحدث تحليل منطقي للمشكلة

ويلجأ البعض الآخر من المديرين إلى خبراته الشخصية وتكوينه العملي فإذا كان يعمل طيلة حياته الوظيفية، قبل أن يعتلى منصبه الإداري، في وحدات فنية، فسوف يرى كل المشكلات بعيون الفني، وليس الإداري الباحث عن الأسباب

2-تحديد الأهداف

يتم تحديد ما ينبغي أن يكون عليه الحال في المنظمة العامة بعد أن تحل المشكلة، على أن يكون هذا التحديد واضحاً بمنتهى الدقة، لا لبس فيه ولا غموض والا يكون وصفيًا، حتى يمكن تحقيقه

فمن الممكن صياغة الأهداف بالشكل التالي "عندما نحل المشكلة سوف نحل
التكاليف الإنتاج بتسبة ٥٠"، "عندما نحل المشكلة سوف نصل الاخطاء في سجلات
التأمينات والمعاشات الى اقل من ١٪" عندما نحل المشكلة سوف تختفي تماماً
المشاحنات بين رانا ونجلاد ولن تكون هناك شكاوى بين الموظفين حول
مشاحناتهما

ويلاحظ ان أهداف الأطراف المعنية بالمشكلة، قد تتوافق وقد تتضارب لذا فمن
الأهمية بمكان التعارف على هذه الأهداف، ومدى توافقها من عدمه، قبل البحث
عن الحلول البديلة

٣- تنمية الحلول البديلة

تحديد الحلول البديلة التي يمكن أن تساهم في حل المشكلة، وتحتاج هذه الخطوة
الى فعاليات الابداع، حتى لا يقع المدير في أسر الحلول السابقة والتي قد لا تصلح
مع المتغيرات الراهنة، والى التغلب على عمليات المقاومة التي تقف حائلاً أمام كل
جديد، حيث يسمع المدير مقولات مثل لم نفعل ذلك من قبل وعليه، لابد من
خلق المناخ الايجابي الذي يشجع على الابتكار والابداع من ناحية، والبعد عن
المقاومة والسخرية من أولئك المجددين
ويمكن تقسيم الحلول المتاحة الى عدة أنواع، ويساعد هذا التقسيم على معرفة
صفات الحلول التي من الممكن اللجوء إليها

١/3 حلول مؤقتة

قد تتطلب المشكلة حلاً مؤقتاً وسريعاً لإيقاف الآثار المدمرة، وهذا يعنى عدم
وجود الوقت الكافي للتعرف على مظاهر المشكلة وأسبابها وظروفها، ومثال ذلك
تعيين عمالة مؤقتة لمواجهة الطوارئ، وحتى تتاح الفرصة للدراسة والتجهيز
والتنقيب عن الأسباب الجذرية للمشكلة

2/3 حلول تلاؤمية

هي الحلول التي تتسق مع الظروف القاهرة المفروض على المنظمة العامة والتي لا تستطيع تغييرها، ومثالها تغيير القوانين التي تعمل في ظلها المنظمة فلا بد من البحث عن البدائل التي تتلاءم معها

3/3 حلول تصحيحية

عندما يمكن التحكم في ظروف المشكلة، لابد من إيجاد الحلول التي تعمل على إزالتها وهي هاهنا الحلول التصحيحية، ولعلها أفضل أنواع الحلول ولكنها مشروطة ايضاً

4/3 حلول مانعة

إذا أمكن التنبؤ بأسباب المشكلة مسبقاً قبل حدوثها، عندئذ يكون من الأفضل تنمية بدائل مانعة لتفادي هذه الأسباب، ومن أمثلتها تدريب الأفراد والمرشحين لوظائف إشرافية على نظريات ووسائل الإشراف الجيد قبل الترفيع إلى هذه الوظائف، أو إلزام العاملين في المخازن بإرتداء ملابس واقية ذرءاً للحوادث

5/3 حلول احتياطية

عندما تكون أسباب المشكلة متوقعة، ولكن لا يمكن التنبؤ بوقت حدوثها، ومثال ذلك زيادة المراجعين لمكتب الشهر العقاري مما يؤدي إلى تكديسهم في مرحلة من مراحل الأداء فعلى المنظمة العامة أن تنمي حلولاً بديلة احتياطية معده سلفاً لمواجهة هذه الظروف الطارئة

6/3 عدم التدخل

في بعض الأحيان يتم اللجوء إلى بدائل مفادها عدم التدخل، أي عدم اتخاذ القرار لحل المشكلة تحت هذه الظروف، ولا يعني ذلك الأهمال أو التغاضي عن المشكلة، بل يعني الانتظار والترقب وعدم الاسراع بالتدخل، فقد يؤدي هذا التسرع إلى تعقيد الأمور، ومثال ذلك وجود بعض الخلافات لا تؤثر على سير العمل والانتاج، فلا داعي للتدخل وإيقاف الانتاج

وهناك مثال آخر على عدم التدخل حتى تحين الظروف المناسبة، لقد استقدمت مصر الخبيرين الإداريين "جوليك"، و"بوليك" في عام 1962 لدراسة الهيكل التنظيمي للجمهورية العربية المتحدة، وهو الاسم الرسمي لمصر في ذلك الوقت وذلك لرغبة الرئيس الأعلى في أن يعرف كل صغيرة وكبيرة، ويحتفظ بسلطة اتخاذ القرارات كاملة

ووجد أيضاً ميل القيادات في الإدارات الوسطى إلى زيادة عدد الإدارات والأقسام حتى يتم خلق مناصب إدارية لهم ولحاسبهم، وعلى هذا المنوال بقية المستويات ولما كان لا بد من إعادة التنظيم على أسس إدارية سليمة وفق الأساليب العلمية، كان لا بد من إعادة البناء ولكن الظروف في مصر في ذلك الوقت لم تكن تسمح بذلك لأسباب متعددة وكثيرة، لذلك قررا إبقاء الحال على ما هو عليه

4-تقييم الحلول البديلة

تجمع المعلومات عن كل بديل بحيث يتم التعرف على النتائج الايجابية والسلبية، وها هنا يجب التأكيد على أنه من النادر، أن يكون هناك الحل الذي يحتوي على نتائج إيجابية فقط بدون بعض النتائج السلبية، ولعل الدواء الذي يساعد المريض على العلاج قد يكون مراراً، وقد يكون له بعض الآثار الجانبية غير الجيدة

5-اختيار البديل المناسب

يقوم متخذ القرار باختيار البديل المناسب، بعد أن وفرت الصناعة القرارية مخرجاتها في عدد من البدائل، وأمام كل بديل مزايا وعيوبه والجدير بالذكر أنه ليس بالضرورة، أن يختار المدير البديل صاحب أعلى المزايا، ولكنه قد يختار بديلاً آخر ومزاياه أقل، لأنه سيختار البديل المناسب، وليس البديل الأفضل

6- تنفيذ الحل

كما سلف، فإن النوعية ومدى القبول مهمان جداً لفعالية التنفيذ، وعليه فيمكن أن يستخدم مديرو المنظمات العامة، الوسائل والأساليب التي تسمح بمعرفة آراء الرؤوسين الذين سيشاركون في التنفيذ، حتى لا تكون لديهم مقاومة للقرار عند تنفيذه ومن ثم، تنفيذ القرار بشكل جيد، وتحقيق نتائج المطلوبة وبالتالي ترسيخ الثقة في نفوس هؤلاء المنقذين، مما ينعكس الرد على القرارات التالية

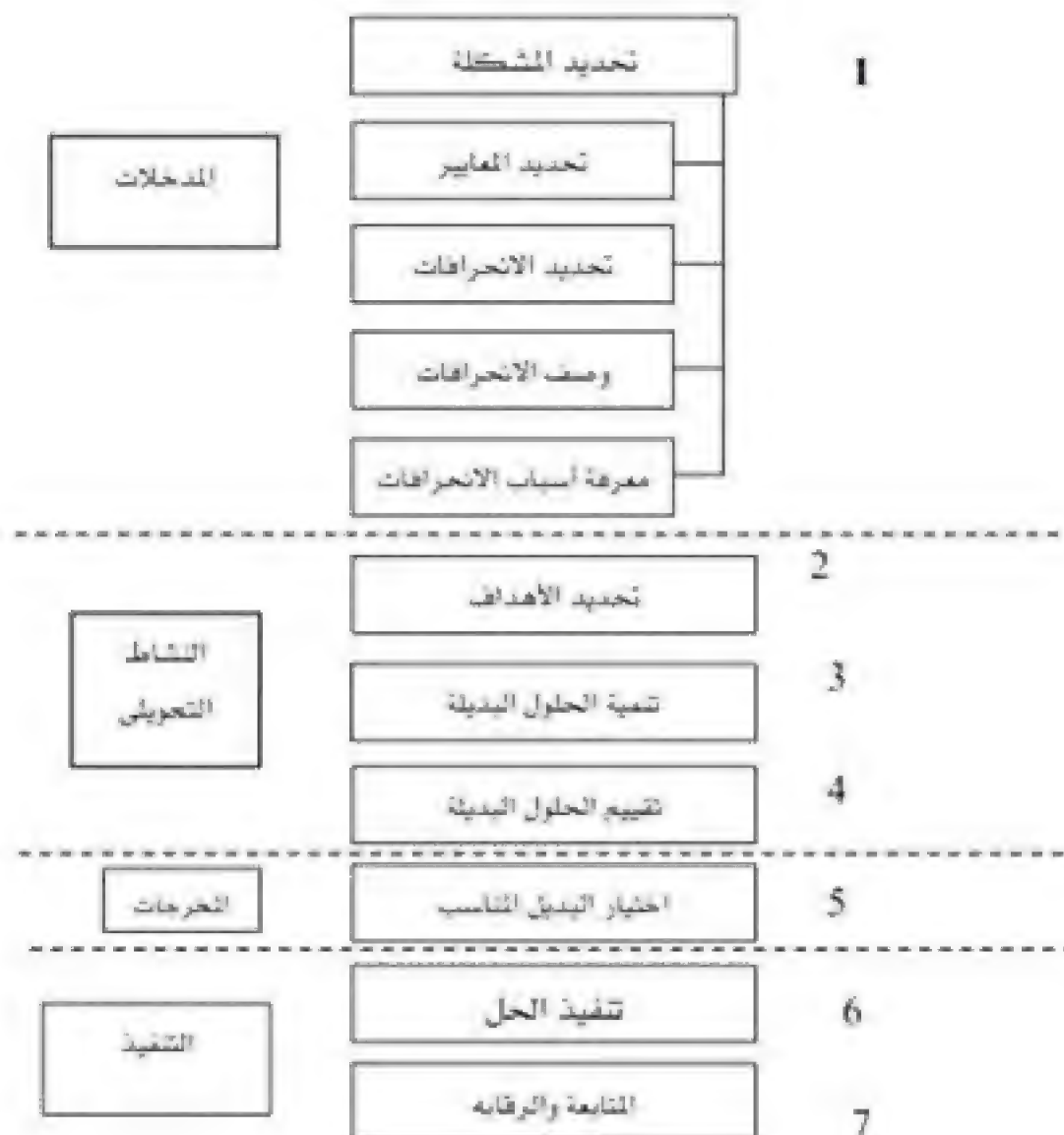
7- المتابعة والرقابة

بعد تنفيذ القرار ينبغي مراقبته لتحديد مدى مساهمته في حل المشكلة واكتشاف أية انحرافات في البداية حتى يمكن معالجتها قبل أن تستفحل وتحتاج عملية الرقابة على فعالية القرار الأخذ في الاعتبار تأثير القرار على المنظمة ككل، لأنه قد يحل مشكلة معينة، ولكنه يوفر مشاكل في أماكن أخرى من التنظيم، لأن التنظيم يأخذ شكل النظام، وتتفاعل أجزاءه مع بعضها البعض من ناحية، ومع البيئة الخارجية من ناحية أخرى، ومن ثم فالنظام يتأثر ككل بأي تأثير في الجزء-أي جزء

ومن خلال الشكل التالي تتضح كثافة مراحل وخطوات الصناعة القرارية

شكل رقم (10 - 2)

الصناعة القرارية



المبحث الرابع

أخطاء الصناعة القرارية

تبحث الصناعة القرارية عن شكل المقومات التي تصل بها إلى بر الأمان مقدمة مخرجاتها للمدير، ومن ثم يستطيع أن يختار البديل المناسب بثقة واطمئنان، طالما كانت فعاليات المدخلات والنشاطات التحويلية على ما يرام وفي بعض الأحيان قد تأتي بما لا تشتهي السفن، وقد يحدث التسرع أو التردد من أولئك حائزي السلطة الذين سيختارون البدائل، أو قد يقعون في أخطاء أخرى من شأن القرار المتخذ

وفي هذا المبحث ستحاول أن تعرض لأهم الأخطاء أو الأخطاء الشائعة في الصناعة القرارية

1- القرار السيئ

هناك مقولة إدارية شائعة أن أسوأ من القرار السيئ هو عدم الاعتراف به ويحدث ذلك بسبب التدخل النفس من المدير في المنظمة في القرار، إذ أنه يشعر بأن القرار قطعة منه، وأن القرار السيئ سوف ينعكس على شخصية المدير بالسوء ولكن المدير القوي الواثق بقدراته هو من يعترف بخطئه بدلاً من أن يستمر في محاولة الإثبات بأن قراره كان سليماً

2- التردد

عندما يكون المدير غير آمن أو غير مطمئن، لخوفه من الخطأ ومن عواقبه، وينطوي التردد على البحث المستمر على المعلومات والشك المستمر في جدواها وفي قيمتها وعليه، اختيار البديل في وقت لا يكون مناسباً له

3- التسرع

يخاف بعض المديرين من أن يقال عليهم بأنهم غير حاسمين، أو مترددين وعليه، يتخذون قراراتهم بسرعة، ومن ثم ستأتي على مستوى غير مرضٍ وكان لسان حالهم يقول اتخذ أي قرار أفضل من لا شيء

4- المنطقية

يبدو شكل شئ الأدوات والناس أمام المديرين، بأنه منطقي وعقلاني ولكن الناس الذين سيتأثرون بالقرارات سيكون الأمر بالنسبة لهم جدد مختلف ومن ثم سيحبطون فمن المستحسن دوماً أن يضعوا أنفسهم موضع الآخرين، ومحاولة رؤية القرارات من وجهة نظرهم

5- الموافقة

ينظر غالبية المديرين إلى ذواتهم وإلى أسفل ناحية المرؤوسين، ولكنهم قلما يرفعون رؤوسهم إلى رؤسائهم وإلى القوانين واللوائح. بمعنى أنه لا بد من الحصول على موافقة المستويات الأعلى، وعلى التأكد من مدى الامكانية لاتخاذ القرارات في ضوء القوانين واللوائح، وذلك حتى لا تكون هناك مشكلات عندما لا تتم الموافقة أو الامكانية

6- الثناء والشكر

عند القيام بالصناعة القرارية فالمؤكد أن هناك مشتركين كثر من المرؤوسين، ومن المستشارين، وغيرهم، وعندما يأتى القرار على المستوى الثلاثي فيها هنا قد ينظر المدير لذاته فقط، وينسى أولئك الذين ساهموا في صناعة القرار وعليه، يجب الثناء والشكر حيثما يستوجب

♦ مناقشة واستنتاجات

يحتل موضوع صناعات القرارات موقعاً عظيماً الأهمية في أدبيات التنظيم والإدارة، ولما كان هذا الموضوع متغلغلاً في ثقافة الجوانب التنظيمية والإدارية، لأن كل تصرف عبارة عن اختيار أى صناعة قرارية متكاملة، لذلك كان من الصعب على أى فصل، منها تعددت مباحثه أن يحيط بكل شئ عن هذا الموضوع وعليه، سنحاول من خلال هذه المناقشة أن نستنتج بعض النتائج والتي ستحتويها السطور

1- دأب معظم الكتاب عن الصناعة القرارية، على ترسيخ مفهوم معين، حتى يكاد لا يقبل المناقشة، نظراً لانعدام الشك فيه، وتعيد طرحه مرة أخرى، وهو، إذا توفر بديل واحد لمشكلة أو موضوع، فلا يوجد محل للصناعة القرارية، حيث لا مجال للاختيار، والذي هو لب هذه الصناعة

وعند طرح قضية هل الانسان مخير أم مسير؟ وهل الكواكب والافلاك والجمادات مسير، وقطعاً هذه القضايا الفلسفية والدينية ليست موضوعنا ولكننا سنصل منها إلى ما نريد

وعندما تعرض امام الدعاة فضيلة الشيخ محمد متولي الشعراوي لجزء من هذه القضية، وأشار إلى الفرق بين الانسان وغيره من الكائنات ومثل بالسموات والأرض والجبال، مستشهداً بالآية الكريمة وعرضنا الأمانة على السماوات والجبال والأرض فأبين أن يحملنها، وحملها الانسان أن كان ظلوماً جهولاً

وقال الامام أن في كلمة عرضنا دلالات على التخيير، وأضاف أن الله عرض الأمانة على هذه الكائنات التي كانت تملك القبول من عدمه، ولكنها رفضت، أي اختارت

ونأسسنا على ما سبق، وخلافاً لما سطر في معظم الكتابات في هذا المجال، فإنه إذا كان هناك البديل الواحد ويملك المختار (المدير) القبول من عدمه فإنه أمام صناعة قراره متكاملة

2- وضع مما سلف أن هناك فرقاً بين صناعة القرارات واتخاذ القرارات، لأن الصناعة هي الكل، واتخاذ القرار هو خطوة تعني الاختيار، ووضع هذا الاختيار موضع التنفيذ

وقد يدور التساؤل الذي مفاده هل لابد للمدير في المنظمات العامة أن يصنع قراراته؟ وإذا لم يستطع؟ فهل يقلل ذلك من قدره كمدير؟

لعل من نافلة القول، أنه من الممكن أن تتم الصناعة، من قبل الآخرين عن طريق التحضير والاعداد والتجهيز، والذي يترقب عليه توفر عدة بدائل ولكل منها مزاياه

وعيوبه، ويأتي المدير ويختار البديل الأقل في المزايا عن نظرائه، لماذا؟ لحسابات تعمل في ذهن ووجدان المدير، لرؤية والتي لم يراها أولئك الصناع وعليه تظل خطوة الاختيار فعالة، وفعالة جداً بلا ريب

3- من موضوع فعالية القرارات في السطور المتقدمة من هذا الفصل

وأوضحت أن القرار الفعال هو القرار الجيد من ناحية والذي يحوز قبول المتنفذين من ناحية أخرى، فقد يكون القرار جيد (من الجودة) ويحمل أعلى مواصفات الجودة ولكنه لا يتناسب مع أولئك الذين سينفذونه، وقد يتحصل على درجة صفر، ومن ثم سوف تكون الضعالية صفراً، على الرغم من أن الجودة تحسنت على عشر درجات من عشر

وهاهنا نتذكر القرارات الاقتصادية التي صدرت في أوائل عام 1977 وكانت هذه القرارات من الناحية الاقتصادية حاصلة على أعلى درجات الجودة ولكنها أفرزت اضطرابات ومشكلات يومية 17، 18 يناير، والتي عمت أرجاء الجمهورية كلها، ولماذا؟

لم يكن المناخ العام مهيأ لتلقى مثل هذه القرارات، على الرغم من أن تحريكها للأسعار لم يكن كبيراً، وعلى الرغم من أنه تحريك الأسعار بمقادير أعلى منها كثيراً، وقارن بين أسعار عام 1977 والأعوام الذي تليه، ولكن كيفية إعداد وتهيئة المتلقين، حتى يمكن كسب قواعدهم مع القرار في الاتجاه الإيجابي

4- عند تحديد المعايير الكاشفة عن وجود المشكلة، ينبغي أن تكون هذه المعايير موضوعية، وأن يكون للموظفين رأي فيها ما أمكن، لأنها إذا فرضت عليهم فمن المحتمل أن يرونها غير عادلة، ومن ثم سيحاولون جاهدين أن يعارضونها، أو يتعاملون معها خوفاً من العقاب، ومن ثم لن تحقق الضعالية المنشودة مستقبلاً

5- هناك عدة متغيرات موقفية حاكمية في كون القرار المتخذ فردياً، أو

جماعياً وهي أبعاد القرار، والتنسيق والتأزر، والآثار الناتجة عن القرار، ونمط علاقات الأداء، والسرعة

فإذا كانت الأبعاد متعددة، والحاجة عالية التنسيق والتأزر، وتكلفة الخطأ الناشئة عن القرار عالية، ونمط العلاقات ثبادلي أو ثتابعي، يفضل القرار الجماعي والعكس صحيح يفضل القرار الفردي خاصة عندما تكون علاقات الأداء من النمط التجميعي، وأيضاً في حالة السرعة لا بديل عن القرار الفردي

ويلاحظ والحال كذلك أن القرار الجماعي لا بد وأن يتخذ من خلال لجنة وسيمثل إرادتها المنفردة كما سبق في تعريف القرار من الناحية القانونية (6)-تزداد أهمية وخطورة القرارات التي تصنفها القيادات المنظمات العامة للأسباب التالية

1/6 هناك تعريف لصحة الإنسان وهو ألا يشعر بأعضائه، وهذا صحيح فعندما يكون الإنسان معاقاً تماماً قلن يشكو، والقياس مع الفارق هاهنا، فعندما تكون قرارات المنظمات العامة صحيحة وسليمة، قد لا يشعر بها الناس، وعندما يتسرب من بيتها قراراً خاطئاً فسوف يحدث أثره، وقد ينعكس الممثل الحركي للدولة شكلها-الحكومة-بواسطة المنظمات العامة.

2/6 يرتب على القرارات الخاطئة في المنظمات العامة، اهدار لأموال الدولة، يتحملة مجموع المواطنين، هذا من ناحية، وتوقف أداء الخدمات، وتدهور معيشة المواطنين من جانب آخر.

3/6 يتعرض المديرون في المنظمات العامة إلى ضغوط خارجية قوية من رجال السياسة لتبرير قرارات معينة قد تخدم مصالحهم الأنبية، وقد تضر حال المواطنين على المدى الطويل هذا من ناحية، وقد يكون القرار حاملاً لمواصفات الجودة من وجهة نظر المدير، ولكنه لا يحظى بالقبول من الرأي العام، ولنا في قرارات 17، 18 يناير 1977 عبرة.

4/6 تنصب قرارات المنظمات العامة، على كل ما يتعلق بمصالح الجماهير وتنفعل الجماهير عادة أولاً، وقد تأتي هذه الانفعالات أثارها غير الطيبة وعليه فهناك جانب سياسي في القرارات التي تتخذ، والتي يجب أن يتواهر فيها جوانب

فنية متعددة ومن ثم فعلى المديرين في المنظمات العامة عدم اغفال الجابب الجماهيري.

5/6 قد تؤثر السرعة في اتخاذ القرارات في المنظمات العامة، أو حتى على مستوى الوزراء، ومن ثم يمكن العدول عنها في حالة اكتشاف أخطاء فيها أوها هنا يتسرب الشك إلى نفوس الجماهير والتي تطلق اشاعات كبريرية عن الالغاء، وأخري عن التعديل الذي صدر به القرار المعدل ولنا عبرة في قرار وزير التنمية الادارية الصادر في يوليو 2001 بشأن تشغيل الخريجين، والذي نص على عدم تشغيل من تجاوز عمره 28 عاماً، وتفجرت المشاكل والمظاهرات أمام مكاتب المحافظين، وتم تعديل القرار بفعل مجلس الوزراء وتم حذف شرط السن، ومازالت والكتاب مائل للطبع- المحافظات تتلقى سيلاً العائلات من الخريجين، والذين مر على انجبلهم مدة عشر سنوات على التخرج. (أد قراءة بند (6/5).

الفصل الحادي عشر البيروقراطية

الفصل الحادى عشر

البيروقراطية

عندما يرنو الباحث ببصره متأملاً، شأن الحضارات القديمة؛ من خلال ما تركه بناءوها القدامى، في آثار شاخصة وشاهدة على عظيم إنجازاتهم، ويحاول هذا الباحث أن يجد اجابات للتساؤلات التى تلح على ذهنه متداعية بكثرة ويمكن اختزالها في أداة الاستفهام ككيف، أى كيف استطاعوا توفير هذه المتجزات؟ لعل الاجابة تكمن فيما فيما يطلق عليه البيروقراطية ولما وفرت الثورة الصناعية ارهاصات لتكوين المنظمات كبيرة الحجم الساعية للإنتاج الكبير، والتعامل مع الأسواق الممتدة عبر الحدود، والتى لديها من الاستعدادات الكبيرة لإنشاء أفرع لها، منتشرة جغرافيا للاستفادة من الفرص التى لوح لها في أى بقعة، ولما ظهرت فعلاً، بحثت، ونقبت، عن أفضل الأساليب التنظيمية والادارية، والتى يمكن عبرها، توفير السيطرة الفعالة لتحقيق أهدافها لم تجد أمامها سوى ما يطلق عليه البيروقراطية، وعندما تتجسد الدولة ككيان قانونى قاعلى، يروم إلى السيطرة على مقدرات الأقليم وبما يقطن على متنه من بشر، متطلعاً لتحقيق الاشباعات التى يتوقون إليها، وحامياً لهم من أنفسهم ومن عدوهم، وعندما تتسع مناسط هذا الكيان ويتغلغل في سبل الحياة للمواطنين ساعياً لتحقيق الرفاهية، هو بحاجة إلى منظمات عامة منتشرة وموجودة على كامل الأقليم، وبأسطة السيادة، ومقدمة لجل الخدمات ويدور التساؤل وكيف لهذه المنظمات كبيرة الحجم، وغير المتمركزة أن تهيكّل وتدار، قطعاً ستكون الإجابة بما يطلق عليه البيروقراطية وعليه، لايد من سبر غور هذه الظاهرة البيروقراطية عبر المباحث التالية

المبحث الأول الماهية البيروقراطية

المبحث الثانى النموذج الفييرى

المبحث الثالث التمثيل البيروقراطى

المبحث الرابع نقد البيروقراطية

المبحث الأول

الماهية البيروقراطية

يستعرض هذا المبحث تعريف البيروقراطية من حيث اللغة والاصطلاح والتطور التاريخي وأخيراً الآلة البيروقراطية وذلك حتى تتحدد وتتلور الكلمة المصطلحية المسماة بالبيروقراطية

1- تعريف البيروقراطية Bureaucracy

نقلت كلمة البيروقراطية كما هي إلى العربية دونما تعريب أو ترجمة وعليه، ستحاول التعرف عليها والتعريف بها على ذات الشكل الأعجمي وذلك عبر مرحلتين، الأولى التعرض لها من الناحية اللغوية وهي غاية في الأهمية، والثانية للتعامل معها من الناحية الاصطلاحية

1/1 البيروقراطية لغة

تتكون كلمة البيروقراطية من مقطعين، الأول وهو Bureau ويعنى المكتب في اللغة الفرنسية، والثاني وهو قراطية Cracy ويشير إلى الحكم أو التحكم في اللاتيني القديمة ولعل جمع مقطع فرنسي مع مقطع لاتيني غالب في كثافة المصطلحات، إنما مرجعه إلى أن فرنسا اشتهرت بالنواحي التنظيمية والقانونية، ولها اسهامات عظيمة في الفقه الدستوري وعليه، فرفض مقطع Bureau نفسه على المصطلح

ونوضح فيما يلي دلالات كل مقطع على النحو التالي

1/1/1 المكتب : Bureau

ترجع الكلمة في الفرنسية إلى Punal وهو نوع من النسيج الذي بداخله نسبة من الصوف، وكان الموظفون القدامى يغطون به طاولاتهم المستخدمة كمعدات أو أدوات للكتابة في ذلك الوقت، ثم تحورت الكلمة وصارت Bureau لتعنى المكتب، كقاسم مكان، ويوضح سياق الاستخدام المعنى المطلوب

ويعبر عن المكتب ها هنا، بالفراغ المعماري الوظيفي، الذي يحتوى على معدات ووسائل يتطلبها الأداء مثل الوثائق والمستندات المتداولة والمحفوظة، ويقوم على الأداء أفراد متخصصين وعليه، يتسع مفهوم المكتب ككأسم مكان، ولا يضيق ككما يفهمه البعض، ويقصد منه الكتابة ككأسم الآلة، والتي تعتبر واحدة من مفردات المكتب

2/1/1 الحكم Cracy :

يعبر عن الحكم بالقضاء المحكم الموثق الذي يُمكن الشئ ويقدره على الفعل
المواد

2/1 البيروقراطية اصطلاحاً

تعددت تعاريف البيروقراطية في الاصطلاح وتعرض منها مايلي
"الجهاز الحكومي الذي يتكون من مصالح وإدارات، تتركز فيها السلطة، ويدير شئونها عدد من الموظفين، تحكمهم اجراءات رئيسية جامدة
"مجموعة من الأنساق الرسمية للسيطرة، التي تمارسها المنظمات كبيرة الحجم والتي تعتمد على الرسمية، والموضوعية، والرشد في أنظمتها الإدارية
"نظرة هندسية رشيدة، تستهدف الوصول إلى أفضل طريقة لأداء كل خطوة من خطوات العمل داخل المنظمة، ثم الربط المنطقي بين أجزاء المنظمة بسلسلة من العلاقات الرسمية المخططة، والتي تحدد سلوك وتصرفات العاملين ككما يجب أن تكون

"المنظمات الرسمية كبيرة الحجم، والتي تسير وفق قواعد وروابط رسمية
رشيدة

وبعد استعراض بعض التعاريف، يمكن بلورة تعريف الكتاب ككما يلي
"الفعاليات التنظيمية والإدارية المحددة مسبقاً وفق قواعد رسمية وموضوعية ورشيدة، تحقق بواسطتها المنظمات أهدافها

2- عناصر التعريف

يحتاج تعريف الكتاب إلى إبراز لمحتوياته، والقاء أضواء مكاشفة على مفرداته

1/2 المنظمات

كافة الكيانات التي تنشأ بطريقة مقصودة لتحقيق أهداف جماعية مشتركة والتي تنتشط في كافة المجالات الأعمال، العامة، والدولية، والخيرية والدينية والعسكرية، وغيرها ليس هذا فحسب، بل مهما كان حجم هذه الكيانات

2/2 الفعاليات

تستخدم البيروقراطية مجموعة من المناشط يتحدد من خلالها البناء التنظيمي بمستويات متعددة، يتم عبرها الاتصال المتدرج سواء صعوداً أو هبوطاً وتمارس العمليات الإدارية أيضاً بالتدرج من أعلى إلى أسفل، وفق نظام محكم معد مسبقاً

3/2 التحديد المسبق

توضح الكيانات المنظمة في ظل البيروقراطية أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها، وتعين مسارات للاداء، تعرف الموظف الأعمال التي سيقوم بها وكما ونوعاً وأسلوباً (الاداء) وعليه، لا مجال اليته للفرد في بلورة أو رسم أو ابداع أو ابتكار مايسير بمقتضاه لأن كل شئ معد سلفاً، وما عليه سوى التطبيق كما يطلب منه تماماً

4/2 الرسمية

تفصح الرسمية عن كل ما يتم، وفق القوانين واللوائح والنظم، وينأى عن الفكر الشخصي تماماً، فمثلاً نقول يرتدى الضابط الحلة الرسمية: أي التي حدد القانون رسمها، ووضعها، وأبعادها، ومن ثم لا يستطيع الضابط-أي ضابط- مهما بلغ شأنه، أو علت رتبته، أن يغير من السمات التي أوردتها القواعد الأمرة وهذا هو حال الاداء في المنظمات البيروقراطية تماماً

5/2 الموضوعية

تشير الموضوعية إلى إتاحة المجال لاجلاء الحقائق والاعتماد عليها فقط والبعد عن النواحي الشخصية تماماً، حتى لا يكون هناك تحيزاً في الرأي أو الحكم، وهذا ما قصده البيروقراطية من وجود التصرفات المحررة فعندما تشكل لجنة لاختيار الموظفين الجدد، أو لترقية وتوقيع الموظفين القدامى، فإذا اعتمدت هذه اللجنة على المقابلات الشخصية، فربما نما التحيز وعدم الموضوعية، من خلال التأثير والتأثير الانساني الناشئ بين البشر وبعضهم البعض ولذلك يمكن النمط البيروقراطي على الأوراق المستندية التي سيقدم بها الموظفون إلى اللجنة، والتي ستقوم بفحصها، واتخاذ القرارات المناسبة، بعيداً عن التحيز، والتدثر بالموضوعية وهكذا مع كافة التصرفات داخل المنظمات

6/2 الرصد

يعني الرصد، الاتجاه نحو العقلانية، والتأني عن العاطفية، وهذه العقلانية تتوفر من القواعد المحددة مسبقاً، والتي لا تسمح بأي مجال انفعالي يؤثر عليها أو يخترقها ومن ثم تتحقق الأهداف في البيروقراطية بكفاءة، طالما هناك أعمال للعقل

3- التطور التاريخي لمصطلح البيروقراطية

يرجع الاستخدام الأول لمصطلح البيروقراطية، إلى الاقتصادي دي جورثي في القرن الثامن عشر، كما شاع عند الألمان في القرن التاسع عشر عندما زاد تدخل الدولة، وسيطر الموظفون على أجهزة الحكومة وداع هذا المصطلح البيروقراطية في بدايات القرن التاسع عشر عندما كان على الدولة أن تضع برامج الرعاية الاجتماعية للفقراء، ورفع مستوى الصحة العامة، ولقد كتب في ذلك جون استوارت ميل أن مهام الحكومة أصبحت تنوزع بين طوائف مهنية متخصصة، وذلك هو جوهر البيروقراطية ومعناها

على أن التأسيس الفكري للبيروقراطية كنمط تنظيمي إداري قد تبلور في

أخريات القرن التاسع عشر وبواكير القرن العشرين، عبر كتابات "موسكا" و"ميتشلز"، و"فيبر"

وعندما تناول "موسكا" "Mosca" 1895، شكل العلاقات السلطوية ميز بين

نوعين من هذه العلاقات الأول هو النوع البسيط والمباشر بين الحاكم والمحكومين وأما الثاني فهو النوع المعقد غير المباشر، وأطلق عليه النموذج البيروقراطي، حيث تظهر منظمات عامة يقوم على الأداء فيها موظفون عموميون مأجورون، يسيطرون سيطرتهم وتفوذهم على الثروة لصالح الحكام

واستخدم ميتشلز "Michels" 1911، مصطلح البيروقراطية كنمط تنظيمي

إداري بأسلوب قريب من أسلوب "موسكا"، حيث اعتبرها هيئة من الموظفين

العموميين الذين يشغلون وظائفهم، وفقا لجذرائهم، وتدين لهم السيطرة والتفوذ والتحكم في المنظمات الكبرى، التي تنشأ لتحقيق أهداف الدولة

وإدارك فيبر "Weber" 1920 البيروقراطية بوصفها النموذج المثالي المحكم البنيان

"Ideal Type"، والذي تظهر من خلاله المنظمات الكبيرة التي تدير فيها الأداء وفق قواعد رسمية، وموضوعية (الشخصية)، ورشيقة، وتناهى عن العشوائية والعواطف، والتلقائية وعليه، تتحقق الفعالية والكفاءة طالما هناك حقائق وقواعد عقلانية شديدة الصرامة

4- طبيعة البيروقراطية

يمكن إيجاز السمات التالية على البيروقراطية عندما ينظر إليها من ناحية

الموظف الذي يعمل بها، ومن ناحية المتلقى لخدماتها أو المتعامل معها على النحو التالي

4/1 الموظف البيروقراطي

حلقة فردية من ضمن حلقات متعددة تشكل ما يشبه الآلة التي تتحرك

باستمرار، في مسارات محددة بمنتهى الدقة، ولا يستطيع الفرد مهما أوتى من قوة

من إيقاف حركة هذه الآلة، بل بالعكس فهو دائم الدوران بالشكل الذي حددته الآلة وعليه. يتعلم الفرد البيروقراطي زملة من السلوكيات الرسمية التي تعكس الطاعة التامة، والا، لفظته الآلة، وحل محله فرد بيروقراطي آخر، وهم كثير

2/4 المتلقون

يتفاعلون مع المنظمات الآلية البيروقراطية، لأن زواياها يعنى انتشار الفوضى واختلاط وتشابك العلاقات، وصياغ واضمحلال القيود والحدود التي ترسي حقوق المتلقين، وخاصة وأن البيروقراطيين هم أهل المعرفة والتخصص الذين يضبطون إيقاع العلاقات، في شتى المناشط الحياتية التي تسيطر عليها الدولة

5- المعنى الشائع للبيروقراطية

يتناول هذا المبحث البيروقراطية النقية، والتي تستخدم كنمط تنظيمي وإداري لتحقيق الأهداف في المنظمات كبيرة، على نحو ما تقدم في السطور السابقة على أن هناك دلالات شائعة لمصطلح البيروقراطية كنموذج تنظيمي إداري معوق فبشار إلى البيروقراطية، بأنها النموذج الإداري الذي يتبع الإجراءات المعطوبة أو هي الإدارة بالروتين العقيم

أو هي ممارسات الموظفين المرضى، والذين يفضون بعقدتهم على المتلقين أو هي الإدارة بالقواعد الجامدة، والإجراءات التي عفا عليها الزمن ولعل المعنى الشائع للبيروقراطية توفر سبب القواعد الموضوعية سلفا، والتي لا يلتفت إليها، كل فترة زمنية، حتى يمكن جعلها تسير المرحلة الزمنية بكل متغيراتها ليس هذا فحسب، بل هناك بعض الموظفين الذين يغالون في التفاصيل ويخشون المسؤولية، ولا يضعون أنفسهم مكان المتلقين، وعليه، يسومون هؤلاء المتلقين سوء العذاب، ومن ثم الشكوى المريعة من الإجراءات المعتادة المتكررة العقيمة والتي يطلق عليها الروتين

وستنجلي بشكل أوضح أسباب وجود هذه المعاني الشائعة والسائبة للبيروقراطية من خلال المبحث الذي يتناول نقد البيروقراطية

المبحث الثاني

النموذج الفيبري

انخرط ماكس ويبر Max Weber في العسكرية الألمانية كأحد ضباطها وتتمتع هذه العسكرية بالأساليب المعدة مسبقا للتحرك والأداء وفق الأوامر والتعليمات شديدة الصرامة ودرس ويبر علم الاجتماع، حتى صار أحد العلماء فيه، واكتشف عوامل الضعف البشري، التي تنأى بالبشر عن العقلانية والموضوعية، ومن ثم أدرك أنه لو تركت الأمور دونما تحديد مسبق قاطع، لبعد الرشيد، وغابت العدالة، وتضشت التلقائية، والعشوائية ونما سلوك الغلب لعل الجذور الحياتية لماكس ويبر، قد مثلت الارهاصات الداعمة لتكوينه الفكري، والذي اتجه به إلى التقنين، والعقلانية، والرسمية، والبعد عن النواحي الانسانية والتي من شأنها-من وجهة نظره-نفث العاطفية ومن ثم الصعوبة في تحقيق الأهداف ولقد أحدث ويبر البيروقراطية كنموذج عقلاني أو ككمييار مثالي، يمكن استخدامه في فعاليات المقارنة للبناءات التنظيمية الموجودة، للتعرف على مدى استقامتها، ومن ثم الكشف عن انحرافاتهما عن النموذج المثالي-البيروقراطية-ومن ثم دفع تيار التصحيح للعلاج ويمكن تقديم النموذج الفيبري-النموذج المثالي للبيروقراطية-عبر ثلاث مطالب

المطلب الأول علاقات السلطة

المطلب الثاني الخصائص التنظيمية

المطلب الثالث الموظف البيروقراطي

المطلب الأول

ملاقات السلطة

اعتقد فبير أنه من أجل أن تتم السيطرة بصورة شرعية على أعداد كبيرة من الناس، لابد من أن يشعر الاتباع بأنهم ملزمون بطاعة وأوامر القائد، ولابد وأن يعتقد القائد بأن له حق إصدار الأوامر للاتباع، يضاف إلى ذلك أن القائد يحتاج إلى أداة تنفذ بها أوامره التي يصدرها لأعداد كبيرة من الأعضاء وتساءل فبير ما هو الأسلوب الشرعي السطوحي الذي يرى من خلاله الاتباع ضرورة الاستجابة للقائد؟ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى كيف يحقق القائد السيطرة على الاتباع من خلال سلطاته التي تأخذ حكم الشريعة ولقد ميز فبير -إجابة عن التساؤلات السابقة- بين ثلاثة أنواع للسيطرة السلطوية: وهي السيطرة الكارزمية، والسيطرة التقليدية، والسيطرة القانونية

1- السيطرة الكارزمية Charismatic:

يطلق عليها مسميات أخرى مثل السيطرة البطولية، أو السيطرة الإلهامية وتوفر عندما يتصف الفرد القائد، بصفات وقدرات غير عادية من وجهة نظر التابعين وفي ظل متغيرات موقفية فاعلة، ومن ثم يتمكن من الاستحواذ على إعجاب وثقة التابعين، وتكون استجابات الطاعة من تاحيتهم سلسة وعليه يتمكن القائد الكارزمي من أحداث التغيرات التي يريدها ويمكن أن نلمح هذا النمط السلطوي في القادة السياسيين والمصلحين أمثال غاندي، وعبد الناصر، وهتلر، وبوذا وغيرهم

ويحقق القائد الملهم في حياته الكثير من الانجازات، ولكن بعد انتهاء عمره فهناك شك كبير في استمرارية منهجه، ومن ثم فعاليته، لأن من يخلقه حتى لو كان من أشياء فتل يكون مثله، لأن الاعتماد الكبير في هذا النمط يعود للصفات الشخصية من ناحية، وللهاالة التقديسية التي يكونها الاتباع من ناحية أخرى ولنا

في النموذج البيروني في الأرجنتين، ونموذج آل نهرو في الهند، ونموذج آل بوتو في باكستان، وغير ذلك الكثير ما يوفر المصدقية على أن الكارزما لصيقة بالشخص وتأسيسا على ما سبق، فإن ازدهار وجود المنظمات، يرهن بحياة القائد الملهم ويتفكك وينتهي بانتهاء حياته. وهو لا محالة فان، ومن ثم جاء المبدأ التنظيمي الهام أن المنظمات تبنى حول الوظائف ولا تبنى حول الأفراد وتعمل المتابع بهذا النمط السلطوي القيادي يرى أنه يصلح حيث تكون السياسة، وحيث قيادة الدولة مع محاذير كثيرة، وليس مجالها كتاب في الإدارة، ولكن في النظريات السياسية

2- السيطرة التقليدية Traditiona،

يؤصل هذه السيطرة قادة بطوليون ملهمون، ثم يرث شيعته المريدون، أو حفاظ المنهج، أو الأبناء، المكائة التي وفرها هؤلاء القادة، وسرعان ما تتحول من سيطرة الهامية إلى سيطرة وراثية، نظراً لأن هؤلاء الورثة حافظوا، وربما طوروا الأطر والهيكل التنظيمية، والقيم والمبادئ التي تركها الملهمون وعليه، تدب لهم طاعة الاتباع، وذلك في حقبة أتر أخرى. طالما جاء وارث يحافظ على ما تركه على الآخرين، وطالما استمرت قناعة الاتباع بأن السيطرة السلطوية هي حق للقائد الوارث لها

وتعتبر الملكيات خير مثال لهذا النمط السلطوي، فالمملكة العربية السعودية، كان الملك عبد العزيز خير مثال للقائد البطولي، ثم توالى الأبناء من خلال نمط تقليدي وراثي متمسك بعبد العزيز وينتمي اليه، في المغرب محمد الخامس كقائد ككارزمي بطولي، ثم من بعده الحسن الثاني، ثم محمد السادس وحاليا نظرية سياسية، فترئيس الجمهورية الذي جاء بثورة أو انقلاب، وغير وقبله المجتمع كملهم، بعد موته يرثه ابنه وراثه تقليدية

ويواجه هذا النمط من السيطرة الكثير من المشاكل، والتي قد تؤدي في النهاية إلى ذهاب النظام والكيان، فقد يهتم القائد التقليدي بالخروج على الشرعية التي أرساها القائد البطولي السابق، وتكون عندئذ جماعات مناهضة لهذا القائد

محاولة انتزاع السلطة متدثرة بعباءة البطل المهلم الذى قضى نحبه : ويوفر لنا التاريخ كثيراً من مثل هذه الحالات. ولعل أقربها للذهن، ما حدث مع الرئيس أنور السادات في عام 1971 عندما اتهم بأنه خرج من مبادئ عبد الناصر، ولما تخلص ممن أسماهم مراكز القوى (كهنة النظام البطولى السابق) ظهرت له الشخصية الكارزمية الملمهة، وبدأ بنهج جديد أفرز جمهورية مصرية ذات طابع مختلف عن الجمهورية السابقة

3- السيطرة القانونية

يحوز الفرد -أى فرد- على موقع تنظيمى يتطلب منه أداء مهام معينة ويوفر له سلطات مناسبة، تتسق مع ما هو موكول إليه وحتى يتحقق الهدف التنظيمى النهائي، لابد من وجود قادة-إداريين-وأتباع-مروؤسين وانطلاقاً من المركز الذى يشغله الفرد في التنظيم تتوفر له السيطرة السلطوية، والتى ترتبط هنا بالمركز الوظيفي، وليس بالفرد وعليه، فهي مبنية على أسس موضوعية، ورشيدة، وواضحة أيضاً لكل من يشغل المركز، ولكل الأتباع المرؤوسين الذين يتفاعلون مع شاغل المركز وعليه، فالطاعة والاستجابة من الأتباع تتم وفقاً لقناعاتهم القانونية الشرعية أولاً وأخيراً. قبل قناعاتهم بالشخص ويعتبر هذا النموذج للسيطرة السلطوية أكثر ثباتاً واستقراراً واستمرارية حيث لا يتعرض للأنواء والمشكلات والصراعات بعد انتهاء شاغل المركز-وهو زائل لا محالة-لأن السيطرة تنظم وتحدد بالقواعد الأمرة المجردة وعليه، يعكس هذا النمط السلطوى الكفاءة والرشد وهذا ما يتحقق من خلال النمط البيروقراطي في الفيدرالى

المطلب الثاني

الخصائص التنظيمية

وغير ماركس ويبر نموذج العقلاني المثالي، والذي يحقق الكفاءة الأدائية، عدة خصائص تنظيمية، صيغت من منطلق الرسمية، والموضوعية والرشد، ويمكن عرض هذه الخصائص في السطور التالية

1- التخصص الوظيفي

تجمع النشاطات التي تحقق الهدف في المجموعة من الوظائف المتخصصة ثم تجمع هذه الوظائف في أقسام وإدارات، بواسطة أسس التكوين المتباينة من منظمة إلى أخرى انساقا مع الأهداف المنشودة وعليه، تكوين هيكل تنظيمي شيد على أساس وظائف متخصصة

2- هرمية السلطة

يحتوي البناء التنظيمي على عدة مستويات تنظيمية، يحوز كل مستوى قدرا من السلطة الرسمية، والمحددة وفق معايير مقننة، وبحيث يتولى كل مستوى تنظيمي ممارسة كل فعاليات السلطة على المستوى الذي يليه، وصولا لأدنى مستوى وعليه، يعرف كل فرد في المنظمة من هو رئيسه المباشر، وبالتبعية يعرف كل رئيس من هم مرؤوسيه المباشرين

3- معايير التوظيف

يشغل الموظف وظيفته البيروقراطية بناء على معايير حددت مسبقا تنطوي على الرشد والعقلانية-لا وساطة ولا محسوبية-تتمثل في المؤهلات الدراسية والخبرات الفنية، والقدرات الأدائية وعليه، يتم شغل الهيكل المحدد الوظائف بالموظفين التي يتناسبون مع هذه الوظائف بقل موضوعية وعقلانية

4- الضبط الأدائي

يحدد النموذج البيروقراطي مسارات أدائية، يجتازها الموظف بواسطة الأساليب والأجراءات التي تمثل التخطيط للأداء، والتي تشتق منها أيضا المعايير الرقابية،

وعلى الموظف أن يلتزم بالمسار والأساليب والاجراءات، ولا يحيد عنها، وأن يبعد أية اعتبارات شخصية يمكن أن تتحرف بها

5- الأداء الكتابي

يعتمد الأداء في المنظمة البيروقراطية على مجموعة من الوسائل المحررة بحيث ينعدم التصرف إذا لم يكن له المستند المكتوب. ويترتب على ذلك تراكم مجموعة ضخمة من الوثائق والمستندات تثبت إتمام الأداء يجب حفظها بطرق وأساليب مكتوبة تمكن من استرجاعها. إذا دعت الضرورة، لاتخاذ القرارات، أو للرقابة، والتأكد في عمليات ضبط الأداء البيروقراطي

المطلب الثالث

الموظف البيروقراطي

تعتمد البيروقراطية على الرشد والعقلانية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال توفر الجانب المعرفي في فنيات الأداء في المنظمات، ومن ثم يمكن توفر القوة المطلوبة لهذا النمط التنظيمي الإداري وفي ذات الوقت يستحوذ الموظف البيروقراطي على الوضعية والحيثية الاجتماعية

وبلا ريب، لن يشغل أى فرد موقعة في البنيان التنظيمي، سوى الفرد الذي تتوافر له الامكانيات المطلوبة، ومن ثم سوف يترتب له مميزات مجتمعية تبرزه عن نظرائه في كليات أخرى

وفيما يلي بعض الخصائص والسمات التي ترتبط بالموظف البيروقراطي

1- الاختيار والتعيين

يقصد بالاختيار، تلك النشاطات التي من خلالها تتمكن المنظمات البيروقراطية، من انتقاء أنسب العناصر البشرية، التي توفرت فيها كل مقومات الوظائف، وهي هنا توفر المؤهلات والقدرات الأدائية ومن الملاحظ أن الفرد البيروقراطي يتم شغله للوظيفة بالتعيين أى الاختيار الموضوعي وفقاً للمعايير المحددة وفقاً للمعايير المحددة سلفاً، وليس بالانتخاب

2- المركز الوظيفي

تنتشر الوظائف في المستويات التنظيمية، ولكل وظيفة مركزاً له وضعية وحيثية، موجودة قبل أن يشغلها الفرد البيروقراطي، وعندما يتم تعيين الفرد أى فرد وفقاً لمؤهلاته، سوف يشغل الوظيفة، ومن ثم ينتقل إليه مركزها وعليه فالبنيان التنظيمي باقى والمراكز باقية، ويمكن شغلها بأى فرد مناسب، ومن ثم تحرر المنظمات من الاعتماد على فرد بعينه، ومن ثم فالمنظمات باقية، ويعمر عليها أفراد أكثر

3- الوظيفة الدائمة

تمثل الوظيفة في النموذج البيروقراطي، المهنة الرئيسية والوحيدة للموظف لذلك لا يجوز له أن يشغل أى عمل آخر منها، ويحتفظ الموظف البيروقراطي بوظيفته مدى الحياة: على أن يكون مفهوماً للموظف البيروقراطي أن يفصل بين حياته الخاصة، وما يملكه من ممتلكات، عن حياته العامة والممتلكات العامة ويتدرج الموظف البيروقراطي، في سلم وظيفي تطوري، ويحدد مرتبه الذي يتدقق وفق الفاصل الزمني الثابت، وفق وجوده في مكان معين في هذا السلم، مع زيادة المرتب ورفق المركز كلما ارتقى إلى أعلى في السلم الوظيفي ليس هذا فحسب، بل هناك معاش يتدقق بالنظام بعدد سنوات هذا الموظف من التقاعد، طيلة حياته، وبعد ذلك لورثته

والجدير بالذكر، فإنه كما يحصل الموظف البيروقراطي على المميزات سابق الإشارة إليها، فإنه ووفقاً للقواعد الأمرة الموضوعية والرشيده، فإنه أيضاً خاضع للعقاب عند ابداء سلوكيات غير مطلوبة، وقد يصل هذا العقاب إلى حد الفصل من الوظيفة

4- القيمة الاجتماعية

تُعلى الوظيفة البيروقراطية بما يصاحبها من مركز، من أهمية وقدر الموظف الذي يشغلها عن الوظائف الأخرى، من حيث ضرورتها للمتلقين في المجتمع لارتباطها بأشباع احتياجاتهم من الدولة وتتجلى الأهمية والقدر، في الحماية التي يسيغها القانون على الموظف حيث يحرم اهانتته، أو الاعتداء عليه، طالما هو يشغل هذه الوظيفة العامة البيروقراطية وعليه، يفترض في شاغل الوظيفة البيروقراطية، أن يتمتع بالولاء المعيارى للمنظمة التي يعمل بها، ومن شأن ذلك، أن يغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة

المبحث الثالث

التمثيل البيروقراطي

من المنطقي، ومن العدالة أن تعمل المنظمات العامة البيروقراطية، على تحقيق اشتباكات المجتمع، لكافة فئاته سواء الأغلبية والأقلية، ساكني المدن والقرى حاملي المؤهلات وغيرهم وتحاول المنظمات العامة أن ترضى كل الفئات، ولكن عندما يثور الشعب في ذلك، يكون مبعثه، من الذي سيضع هذه الفئات على خريطة الأهداف في المنظمات العامة البيروقراطية، من الذي سيدافع عنهم وعن مطالبهم ربما ستجد الأغلبية بلا شك المدافع والنصير، ولكن ما هو العمل بالنسبة للأقليات، وعليه لا بد من تمثيل كل فئات المجتمع بيروقراطيا في المنظمات العامة وعبر هذا الفصل نسبر عور ظاهرة التمثيل البيروقراطي

أ-التوازن

إن البيروقراطية تشكل مرآة عاكسة تصور الأحوال والظروف الاجتماعية السائدة في الدولة، وعادة ما نجد أن أصحاب الوظائف العليا في المنظمات العامة البيروقراطية يدافعون عن مواقعهم الوظيفية التي أقرهم عليها المجتمع، ويعتبرون أنفسهم حلفاء للقيادة السياسية ويسترشدون بتوجيهاتها ومعهم أجهزتهم البيروقراطية-حتى يحققون مصالح البلاد والرغبات العامة للمواطنين والمدقق للفقرة السابقة سيجد عناصر ثلاثة وهي القيادة، والبيروقراطية والمواطن، وسنظليها فاعلة، ومن ثم فإن تحقيق التوازن بين هذه العناصر جديد بأن يحقق الاستقرار المطلوب للنظام الإداري، والذي يفضي إلى حالة من التطور والرفاهية العامة التي تنعم بها الشرائح المجتمعية عامة وبذات المتعلق، فإن حدوث ما يخل بخاصية التوازن بين هذه العناصر الثلاثة سيؤدي إلى فقدان مقومات الاستمرارية للنظام الإداري، وبالتالي يواجه النظام بما

يسمى ضعف سيادة القانون العام، وتفشي ظاهرة الفوضى والفساد والظلم، وما ينجم عن ذلك من عواقب وخيمة تهدد كيان الدولة والمجتمع معاً، ولعل التساؤل الذي يدور في الأذهان الآن، هو كيف يتحقق هذا التوازن الحياتي الهام؟ ولعل الاجابة تكمن في التمثيل البروقراطي

2- ماهو التمثيل البروقراطي

ان الذي ارسى المجال للتمثيل البروقراطي هو كتابات كنجسلي Kingsely في بريطانيا خلال عقد الأربعينات، وسرعان ما انتقل الفكر من أوروبا إلى أمريكا ولقد انتعشت فكرة التمثيل البروقراطي في عقد الستينات من القرن العشرين، من خلال كتابات كرسلوف "Krislov" وغيره إبان سيادة المبادئ والمناصرة لحركة الحقوق المدنية، ومكافحة التمييز العنصري، والدفاع عن حقوق الأقليات من السود وسواهم في المجتمع الأمريكي

وعملية العثور على تعريف جامع مانع للتمثيل البروقراطي، أمر يصعب تحقيقه، لتعدد التعاريف وتباينها، ولكن يمكن عرض بعض التعاريف التي تجتمع حول بعض السمات الخصائص

"التمثيل البروقراطي يعنى تقاسم القيادات السياسية، والإدارية التنفيذية خلفية اجتماعية متشابهة، واشترائهم في نظرات اجتماعية متماثلة حول الكيفية التي تدار بها الشؤون العامة للمجتمع

"تمثيل الإدارة للقطاع الأعظم من الناس في تجمع معين، اضافة إلى أن الإدارة التمثيلية هي التي تعكس مرئيات وتطلعات الموظفين في المستويات الادارية المختلفة، خاصة الدنيا

"التمثيل البروقراطي هو الذي يوفر نسبة مرتفعة للأقليات في مكاتب التوظيف الحكومي

"التمثيل البروقراطي يوفر من يدافع عن حقوق المجموعات الاجتماعية المختلفة ويرعى مصالحها عند تصريف الأمور في الشؤون العامة

”حجم الجماعات العامة في البيروقراطية، عندما يكون مساوياً لحجمها من النسبة الكلية للسكان في أي مجتمع وبعد عرض بعض التعاريف للتمثيل البيروقراطي، يمكن الاعتماد على التعريف التالي

التمثيل البيروقراطي هو تلك النسبة من الموظفين في المنظمات العامة والتي تعكس التركيبة للسكان في المجتمع وبناء على التعريف السابق، سنجد أن كل فئات المجتمع ممثلة في المنظمات العامة، ومن ثم لها حق المساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية، وتنفيذها بما يعكس مصالحها وحقوقها من خلال ممثلها البيروقراطيين

3-تقييم التمثيل البيروقراطي

يستقطب التمثيل البيروقراطي- للوهلة الأولى- تأييداً عريضاً، لأن النظرة إليه، تكون أنه ساع لتحقيق العدالة في توزيع الوظائف العامة بين أفراد المجتمع ولكن واقع الأمر، والكتابات التي تمت في هذا المجال تقضي إلى خلاف ذلك فهجانب المؤيدين، هناك فريق آخر من المعارضين

1/3 وجهة النظر المؤيدة

يبنى المؤيدون للتمثيل البيروقراطي وجهة نظرهم على الدعائم التالية:

1/1/3 يكتسب النظام الإداري شرعية متينة أرسنها فئات المجتمع المختلفة المشاركة في عمليات التسيير البيروقراطي وعليه، قوة المجتمع، ومتانة المنظمات البيروقراطية.

2/1/3 تثبت عملية التلاحم الوطني، وأرساء دعائم الوحدة الوطنية، طالما كل فئات الشعب ممثلة في المنظمات العامة التي تلبي كل احتياجاتها.

3/1/3 تساعد عملية التمثيل البيروقراطي، على إفراز موظفين عموميين أكثر كفاءة وإتقاناً في الأداء البيروقراطي.

4/1/3 أن المشاركة في صنع القرارات تؤدي إلى تضجوع نوعي فيها، وإلى تقبل أكثر لها من قبل الموظفين، الذين يشاركون في صياغتها وتنفيذها

2/3 وجهة النظر المعارضة

على الرغم من وجاهة المزايا المترتبة من التمثيل البيروقراطي، بالنسبة لاجمالي السكان في المجتمع، إلا أن فريقاً من المعارضين للتمثيل البيروقراطي يوفرون أدلتهم التي تدعم وجهة نظرهم.

1/2/3 يؤدي التمثيل البيروقراطي إلى إحداث التوتر بين الأغلبية والأقلية، حيث أن الأغلبية تعودت على المزايا، وستعتبر مطالبة الأقلية أو مشاركتها في هذه المزايا نوع من التجنى. ومن ثم أحداث مشكلات قد تؤثر على النظام الإداري والسياسي

2/2/3 فتح باب التوظيف التمثيلي للأقليات سوف يلقى معارضة قوية من الأغلبية لأنه قد يتجاوز عن مبدأ الكفاءة والجدارة فيمن يشغل الوظيفة العامة ومن ثم تفويض البناء البيروقراطي.

3/2/3 ليس من الضروري أن يتصرف ممثل الأقلية كما تطلب منه جماعته، لأنه سيعمل في منظمات عامة بيروقراطية، بجانب بيروقراطيين قد يحيدون رغبته، أو رغبة الجماعة أو الفئة التي يمثلها

4- التمثيل البيروقراطي في مصر

تفترح السلطة التنفيذية وهي تسير النشاطات المجتمعية، مشروعات القوانين وتقدمها السلطة التشريعية؛ والملاحظ هنا أن هذه المشروعات تحمل في طياتها مصالح ورغبات الجماهير التي تتعامل معهم وحدات السلطة التنفيذية والتي تتمثل في المنظمات العامة والتي تنتهج البيروقراطية سبيلاً إدارياً

والمناصب لكيفية بلورة هذه المشروعات سيجد أنها تحضر وتجهز بواسطة البيروقراطيين الصغار، ثم تصعد إلى الكبار الذين يملكون قرارها كما هي أو تعديلاً أو رفضاً وعليه، فهي تعكس مصالحهم ومصالح الفئات التي ينتمون

اليها

وبداية من ازهاصات كنجسلى في بريطانيا في الأربعينيات من القرن العشرين وعندما كانت المملكة المتحدة امبراطورية لا تغيب عنها الشمس، وعندما نزح كثيرون من أبناء المستعمرات اليها، واكتسبوا جنسيتها، وبانت مطالبهم واحتياجاتهم تؤرق القيادات السياسية، بسبب الضغط الذى يوفرونه، ولما كان تمثيلهم بيروقراطيا يكاد يكون منعدما، كانت رؤى كنجسلى ومن سار على دبره، وسرعان ما تلقف الأمريكيون هذه الظاهرة البريطانية، ولكنها كانت عندهم من سمت آخر، إلا وهو قضية تمثيل السود في المنظمات البيروقراطية وسرعان ما أفرزت الكتابات في هذا المنحنى أنواع متعددة من التمثيل البيروقراطى: التمثيل البيروقراطى الديموقراطى، والتمثيل البيروقراطى الاتجاهى والتمثيل البيروقراطى الضعلى، والتمثيل البيروقراطى غير الضعلى، والتمثيل البيروقراطى الديمقراطى، والتمثيل البيروقراطى الحزبى، والتمثيل البيروقراطى العسكرى، والتمثيل البيروقراطى الحاشط

ولعل مصر تختلف كثير عن بقية دول العالم في هذه القضية، على الرغم من ذوبان عدة عناصر جنسية اثت من شرق الأرض وغربها وشمالها وجنوبها، وعلى الرغم من الوجهين: الوجه البحرى والوجه القبلى، وعلى الرغم من وجود ديارتين اسلامية ومسيحية

ويطلق على القاهرة: مسمى "مصر" والتفسير العلمى لذلك، أنه ان أردت أى شئ في مصر، وإن أردت أن ترى مصر بكافة مساحتها الجغرافية ستجد كل ذلك معنلا في مدينة من مدن مصر، وهى القاهرة وعليه، فالتمثيل العام لكل مصر موجود في القاهرة

ولما نزح أبناء مصر من الوجهة البحرى، والوجهة القبلى، ومن سيناء ومطروح، والواحات، والنوبة إلى القاهرة للعمل في المنظمات العامة البيروقراطية المركزية والمتركزة في القاهرة، فانهم قاموا بعملية تمثيل بيروقراطى، ثم سرعان ما تم النزوح إلى مدن أصغر من القاهرة مثل الاسكندرية، ثم عواصم المحافظات، للعمل

أيضاً وفي المقام الأول- في المنظمات العامة البيروقراطية، ومع التطور نمت
 وترعرت المنظمات العامة البيروقراطية في كل أرجاء مصر عواصم محافظات،
 ومدن، ومراكز، وقري، ومن ثم فالتمثيل البيروقراطي يتصف بالجودة
 ويشمل هذا التمثيل الطبيعي وغير مقصود- طبيعة مصرية- كافة
 المنظمات العامة البيروقراطية من مدنية وعسكرية وجزئية، ودينية وعليكم بالنظر
 للقيادات في كل هذه المنظمات سترى التمثيل المثالي، والذي يتصف بالتناوب
 وحتى في رئاسة الجمهورية وعليه، لأمشكلة البتة في قضية التمثيل البيروقراطي
 وإن كانت تحتاج إلى المحك العملي بدراسات بحثية تسبر هذا المجال
 وفي بعض الأوقات يحاول مروجو الفتنة اشغال فتيل المشكلات بدعاوى دينية هي
 منها براء حيث لم يكن هناك مشاكل بين المسلمين والمسيحيين، ولم يفكروا في
 قضية التمثيل، لأن العنصر الواحد الذي احتوى كافة العناصر التي آتت إلى هذا
 البلد، ولا يعرف سوى أنه مصري

المبحث الرابع

نقد البيروقراطية

يشير مصطلح النقد إلى كثافة الضعائبات التي يمكن من خلالها إبراز الإيجابيات أو نقاط القوة، وأيضاً إبراز السلبيات أو نقاط الضعف ومن المعلوم أن كل شئ على وجه الأرض خاضع للنقد، أي لا بد من احتوائه على إيجابيات وأيضاً سلبيات، ومن ثم فالنقد ممارسة مبنغاها التقويم وعندما يتعرض الكتاب والباحثون لنقد البيروقراطية، فإنهم يتناولون النموذج الفيري، بوصفه النموذج المثالي العقلاني، وبوصفه الأشهر، ولأنه يكاد يكون قد جمع شتات الأفكار التي تناولت البيروقراطية في نموذج

أ- إيجابيات البيروقراطية

تنامت وتضاعدت عبر السطور السابقة من أول هذا الفصل، سمات وخصائص البيروقراطية النقية، والتي مثلت النموذج المثالي أو العقلاني، والذي يحقق الكفاءة المنشودة وعلى هذا النهج يمكن بلورة عدة إيجابيات تمثل مميزات البيروقراطية

1/1 التفوق الفني

يمكن النظر إلى النموذج البيروقراطي بوصفه نظاماً آلياً، له دليل يوضح كيفية التشغيل إذا تم تشغيله وفقاً لهذا الدليل، لتحقق السرعة، والدقة والوضوح والاستمرارية من خلال وحدة بين المشغلين، وطاعة تامة، والعدم الاحتكاك والصراع

3/1 الهيئة المتخصصة

ينمى النموذج البيروقراطي هيئة إدارية فنية متخصصة، تقوم على توفير وإرساء الشكل القانوني العقلاني للسلطة، وأجراء عمليات السيطرة والرقابة من خلال القواعد المنطقية المعروفة والمفهومة مسبقاً، ومن ثم التحكم على أساس نفسى المعارف بين الموظفين

2- سلبيات البيروقراطية

على الرغم من النقاط الايجابية التي توفرها البيروقراطية كإطار تنظيمي إداري، لا بد من وجوده في المنظمات العامة خاصة الكبيرة منها، والتي تتطلب نوعية موحدة من الأداء مهما تعددت الوحدات وتشنت أيضاً (لا أن هناك مجموعة من المتالب التي تتوفر من البيروقراطية، يمكن عرض أهمها تحت عنوان سلبيات البيروقراطية، على النحو التالي

1/2 عدم المرونة

أشار روبرت ميرتون إلى النتائج غير المقصودة للبيروقراطية، حيث رأى أن قواعد الضبط الأدائية المفترض فيها الرقابة والتنسيق، وتحقيق الرشد، وإمكانية التنبؤ بالسلوك توفر حالة من عدم المرونة تنتاب البيروقراطي، وتفقد القدرة على التكيف مع الظروف البيئية المختلفة والمتغيرة المحيطة بالمنظمة وتؤدي عدم المرونة إلى خلق مناخ تنظيمي مناهض للابتكار، ومجانب للتفاعل مع الظروف وعليه، تسير المنظمات البيروقراطية نحو حالات من الجمود وبالتالي كأنها تعيش في عصر غير عصرها

2/2 استبدال الأهداف

يؤدي التركيز على الأساليب والجراءات الأدائية المحددة سلفاً والخاضعة لفعاليات التنسيق والرقابة من الهيئة الإدارية، والمطلوبة كماً، إلى إضمحلال وتواري الأهداف التي هي الغاية، من أذهان أولئك البيروقراطيين وتحتل -كما أورد سلزنيك- الأساليب والجراءات مكان الصدارة في فكرهم وأذهانهم، ومن ثم تطلب لذاتها وكأن المنظمة البيروقراطية تنغيا مجموعة من الإجراءات الأدائية فقط طالما أن الموظف البيروقراطي سيحاسب ويقيم عمله وفق مدى التباعد لهذه الأساليب والجراءات، دونما النظر لما حققته من نتائج من عدمه

3/2 الجزر التنظيمية

عندما تتم تجزئة الهدف الكلى إلى مجموعة من الأهداف الجزئية المتخصصة التى تتولاها الوحدات التنظيمية التى تكون المنظمة البيروقراطية ككل، سوف تتجزأ أيضاً اهتمامات الأفراد ساكنى هذه الوحدات، وستتعلق كل وحدة فرعية على نفسها، وتشعر بأنها منظمة مستقلة وعليه، تنعزل كل وحدة عن الأخرى، وكأنها جزيرة منفصلة عن بقية الجزر الأخرى، وينعدم الاتصال، ولا يتحقق الهدف الكلى

4/2 تقيد الأداء

يعمل التنظيم البيروقراطى وفق قواعد عامة تحدد مسارات الأداء، وتحدد كيفية تقييم الأفراد، ولما كانت هذه القواعد توفر المساواة للبيروقراطيين، فهى تلقى القبول العام منهم وتؤدى هذه القواعد وفق تحليل "جولدنتر" إلى تعريف الأفراد بالحد الأدنى للسلوك المطلوب، والحد الأدنى لمتطلبات الأداء، ولما كانت القواعد ذاتها لا تخلص على الابتكار والانجاز، فمعنى ذلك القناعة التامة بهذه المستويات الدنيا الانجازية، وكأن الأداء قد قيد داخل أطرها

5/2 اغفال الجانب الانسانى

يرى "وارن بينش" أن الأفراد في الآلية، قد جعل البيروقراطية تبدو كآلة صماء، تعمل بانتظام واتساق وميكانيكية، وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية حيث أن للبشر حاجاتهم للاشباع مثل الفسيولوجية، والأمان، والاجتماعية والتقدير، وتحقيق الذات، ولكن أغفلت البيروقراطية النواحي الاجتماعية وما علاها، ومن ثم لا ينسجم هذا النموذج البيروقراطى مع الشخصية الناجحة التى تأبى الخضوع

6/2 غياب التنظيم غيرالرسمى

ولما كان كل تجمع بشرى يحمل في طياته تفاعلات وعلاقات مستمرة تنشأ بسبب الارتباط بالعمل في المنظمة، ويطلق على هذه العلاقات مسمى التنظيم غير الرسمى، وقد يكون محابياً للتنظيم الرسمى، أو مجافياً له ولم يتعرض النموذج

البيروقراطية، للعلاقات و الصلات غير الرسمية، بالرغم من دورها غير المنكوز في التنظيم الرسمي

7/2 البيروقراطولوجى Bureaupathology :

لقد ورد هذا المصطلح في كتابات الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلأ، وقد جمع بين مقطع من البيروقراطية مع مصطلح الباثولوجى والذي يعنى علم الأمراض، وبدل المصطلح الجديد على المرض البيروقراطى، والذي يمكن إيجاز صفاته في نقاط قصيرة

- تضخم اعداد العاملين بدرجة أكبر من حاجة العمل الفعلية
- تعقد ونشابة العلاقات مما يقلل من فعالية الاتصال
- التكالب والتصارع عل المناصب والوظائف المحدودة بالنسبة لاعداد العاملين
- يتوارى الهدف العام، ويبحث كل فرد عن هدفه الشخصى
- انعدام المبادرة والابتكار، والالتزام الحريج بالقواعد خوفا من المسئولية
- صعوبة التخلص من اللوائح والتعليمات والنظم التى يتم ثورتها
- انعدام الطموح، والدافعية للأداء الذى يبسط الاجراءات
- التبلد واللامبالاة من قبل الموظف البيروقراطى أمام المتلقين، على الرغم أنه عين لخدمتهم.

الفصل الثاني عشر

المكتب البيروقراطي

الفصل الثاني عشر

المكتب البيروقراطي

ارتبطت لفظة المكتب في أذهان كثير من الناس بعمليات التحرير أو الكتابة فقط ومن ثم ضافت دلالات اللفظة، وانحصرت في عملية واحدة من العمليات المتعددة التي يقوم عليها المكتب

ولقد احتلت لفظة المكتب مساحة النصف من مصطلح البيروقراطية، وإذا كانت الدلالة من اللفظة هو التحرير فقط، لكان المصطلح يفضى إلى حكم التحرير، أو حكم الكتابة، ولكن بالضرورة لم يكن ذلك هو القصد من المكتب وعبر المباحث التالية، يمكن الكشف عما تحتوية لفظة المكتب، وعن فعالياته المتعددة، التي تتركز وتعتمد عليها المنظمات كافة بصفة عامة والمنظمات البيروقراطية بصفة خاصة

المبحث الأول ماهية المكتب

المبحث الثاني وسائل الاتصال الرسمي

المبحث الثالث تدابير الوسائل الاتصالية

المبحث الرابع المحفوظات

المبحث الأول

ماهية المكتب

تتلور ماهية المكتب، أى كل شئ يمكنه توفير صورة عنه في الأذهان عبر عرض تعريف للمكتب، ونشاطاته، والتوزيع الرأسى للسلطة المكتبية والمتغيرات الموقفية الحاصمة لتوزيع هذه السلطة

1-تعريف المكتب

بين اللغة والاصطلاح كانت اشكالية تعريف المكتب، فهو لغة من كتب أى حرر الوسائل ونحوها، والمكتب اسم مكان تتم فيه الكتابة ولكن اصطلاح العامة فيما بينهم والكثير من الخاصة على أن المكتب هو اسم للمعدة التى تستخدم للكتابة، و لكن المعدة في اللغة هي الكتابة

وفي الاصطلاح يعبر عن المكتب بأنه الفراغ المعماري الوظيفي، المجهز بالوان طلاء توفر الراحة، وبالإضاءة المطلوبة، ويحتوى على الأثاث المناسب من معدات كتابة، ومقاعد، وستائر، وقرش، معدات، وأجهزة يدوية، وآلية كمساعدات للأداء، ويقوم على الأداء أفراد متخصصون

2-نشاطات المكتب

يخطئ من يظن أن للمكتب نشاطات يمكن حصرها، ويخطئ أكثر من يعتقد أن المكتب يوجد في المنظمات دون غيرها، أو يعتمد عليه في تحقيق بعض الأهداف دون غيرها وعليه، فالمكتب هو المرادف للمنظمة، خاصة في ظل البيروقراطية ويمكن ايراد النشاطات المكتبية الأهم فيما يلى:

1/2 تلقي البيانات على وسائلها.

2/2 التعامل مع البيانات.

3/2 صناعة المعلومات

4/2 صناعة القرارات.

5/2 تصدير المعلومات.

6/2 حفظ وسائط البيانات والمعلومات

3 - التوزيع الراسي

بادئ ذي بدء، لن نجد وظيفة يشغلها موظف بيروقراطي دونما أوراق ومعدات للكتابة والحفظ، وكل ما يطلق عليه مصطلح المكتب، لأن الموظفين يجلسون في أماكن يطلق عليها المكاتب ولكن قد تميل بعض المنظمات إلى تركيز النشاطات المكتبية سابق التنوية إليها في وحدة تنظيمية، وقد يحدث العكس عندما يتم توزيع صلاحيات التصرف في هذه النشاطات على وحدات التنظيم ولقد اصطلح على الميل ناحية التركيز بالمركزية المكتبية، والميل ناحية عدم التركيز والتوزيع باللامركزية المكتبية، وهناك أساليب أخرى تجمع بينهما على أن معيار الاختيار للأسلوب المناسب سيكون من خلال المتغيرات الموقفية

1/3 مركزية الأداء المكتبى

تعنى مركزية الأداء المكتبى تركيز جل النشاطات المكتبية التي تحتاج إليها الوحدات التنظيمية المختلفة في وحدة واحدة (إدارة/قسم)، وخير مثال لذلك في بعض المنظمات العامة تركيز كافة نشاطات المكتب (تحرير-بريد-حفظ-صناعة معلومات) في وحدة تنظيمية واحدة

2/3 لامركزية الأداء المكتبى

تفصح لامركزية الأداء المكتبية عن توزيع النشاطات المكتبية على كافة وحدات المنظمة العامة لتتولى نصيبها في العمل المكتبى الذى يخصها (تحرير-بريد-حفظ-صناعة معلومات)

3/3 اللامركزية المكتبية تحت الاشراف المركزى

تشير اللامركزية المكتبية تحت الاشراف المركزى إلى وجود وحدة تنظيمية مركزية للأداء المكتبى على مستوى المنظمة العامة، مع وجود وحدات فرعية في كل أجزاء المنظمة لتتولى أعمال الأداء المكتبى، بحيث تكون خاضعة لأشراف الوحدة المكتبية المركزية، ضمانا لتوحيد الأداء واتساقه في اتجاه واحد دون خلل

4/3 اللامركزية المكتبية الزمنية تحت الاشراف المركزي

وفق هذا الأسلوب قد تأخذ المنظمة العامة في تنظيم ادائها المكتبى أحد الأساليب السابقة ولكن عندما يزداد حجم عبء العمل المكتبى على إحدى الإدارات تقوم بتوزيعه على الإدارات الأخرى لمشاركتها ايادى وتتولى هي الاشراف على تنفيذ ومثال ذلك البنوك عندما يطلب منها أول كل شهر ابلاغ كافة العملاء بمواقفهم من البنك، وعليه، تحتاج الادارة المناطة بذلك الى اعداد كميات هائلة من الخطابات، ومن ثم تشرك معها بقية الادارات في هذه المهمة، وسرعان ما يعود الأداء المكتبى سيرته الأولى، بعد أن تتجاوز الادارة صاحبة العبء المكتبى الكبير عنق الزجاجة

4- المتغيرات الموقفية للتوزيع الرأسمى

غير خاف أنه لا يمكن تصور المطلق في الحياة بصفة عامة، وفي مجال التنظيم بصفة خاصة وعليه، بات كل شئ يخضع للنسبى، وان شئنا الدقة لقلنا ان هناك مجموعة من الظروف والشروط التى اذا حدثت فأنها تتطلب تصرفاً معيناً- المتغيرات الموقفية- ومن ثم تنتخب المنظمات العامة الأسلوب التنظيمى الأنسب لها بعد أن تستعرض المتغيرات الموقفية التالية

1/4 صغر المنظمة

عندما تنشأ المنظمة حديثاً، فهي عادة ما تكون صغيرة الحجم، وحجم الأداء فيها صغير نسبياً، ومن ثم تكون مركزية الأداء هي الأنسب

2/4 حجم المنظمة

إذا كان حجم المنظمة صغيراً ومتمركزة جغرافياً، فإنه من الأنسب للأداء المكتبى أن يكون مركزياً وإذا كان حجم المنظمة صغيراً أو كبيراً ولكنها مشتتة جغرافياً، فالأنسب اللامركزية

وأما إذا كان حجم المنظمة كبيراً ومتمركزة جغرافياً، مما يؤدي إلى زيادة حجم عبء العمل المكتبي فيما يتعلق بالتحريك البريد والحفظ وصناعة المعلومات، فإن اللامركزية تحت الاشراف المركزي تفرض نفسها

3/4 درجة استقرار ظروف وبيئة الأداء

مع ثبات المتغيرات الموقفية السابقة على حالها، فإنه عندما تكون ظروف وبيئة الأداء المكتبي مستقرة، والمنظمة العامة صغيرة الحجم، فالأنسب استخدام المركزية، وعندما تكون كبيرة الحجم، فالأنسب اللامركزية تحت الاشراف المركزي

ولكن، كلما كانت ظروف وبيئة الأداء المكتبي متقلبة و غير مستقرة، كلما كانت ذلك مبرراً للأخذ باللامركزية في الأداء المكتبي

4/4 الأداء الزمني

عندما يزداد حجم عبء العمل المكتبي في فترات زمنية محددة وليس طول العام، وفي بعض الإدارات، وليس كل المنظمة العامة؛ فإنه من الأنسب أن تختار المنظمة العامة أسلوب اللامركزية المكتبية الزمنية تحت الإشراف المركزي

المبحث الثاني

وسائل الاتصال الرسمي

تتطلب البيروقراطية اتصالات مكتوبة بشكل معين، ولذلك فعن طريق المكتب يتم أعداد مجموعة من الوسائل الورقية، والتي تحتوى على الرسائل المطلوب في فعاليات الاتصال بين طرفين، وهذه الوسائل هي الرسالة الخارجية البرقيات، والمذكرات، والتقارير، والقوائم

أ- الرسالة الخارجية

وسيلة الاتصال التي يتم تبادلها بين منظمة عامة، ومنظمة عامة أخرى، أو بين منظمة عامة وفرد من الأفراد أي لايد وأن يكون أحد طرفيها منظمة عامة ولقد نعى عرف ادارى حكومى على وجود مجموعة من الأركان في الرسالة الخارجية، لايد من توافرها وهي البسملة، واسم الجهة الرسالة، والرقم والتاريخ والمرفقات، والموضوع، والمرسل إليه، وتحية الافتتاح، وجسم الرسالة وتحية الختام والتوقيع والتميز، والاشارة إلى الصور أن وجدت انظر الشكل رقم (12 - 1) ومن خلال شكل الرسالة يتضح كيفية ترتيب أركانها سابق الاشارة إليها على أنه يجب أن يعرف المتلقى، أن هذا الترتيب سيختلف من منظمة لأخرى وفقاً لرؤية المصمم لذا لزم التنويه

شكل رقم (12- 1)

الرسالة الخارجية

الرقم	وزارة التعليم العالي
التاريخ	المعهد العالي للسياحة والفنادق
المرفقات	والحاسب الآلي
	السيوف الإسكندرية
الموضوع	
المرسل إليه	
<p>*****</p> <p>*****</p>	
تحية الافتتاح	
<p>*****</p>	
جسم الرسالة	
<p>*****</p> <p>*****</p>	
تحية الختام	
<p>*****</p>	
عميد المعهد	
(أ. د. عبد الفتاح غزال)	ن/ع

2- الرسالة الداخلية:

تستخدم كوسيلة اتصالية بين ادرات وأقسام المنظمة العامة الواحدة- ضرورة بيروقراطية- وعلى ذلك فهي تقلل من كثير من البيانات الواجب اثباتها في الرسالة الخارجية.

وتحتوى مكوناتها على البسمة، وعنوان مذكرة/رسالة خارجية واسم القسم/الادارة المرسل، والرقم، والتاريخ، والمرفقات، واسم القسم الادارة المرسل إليه، وجسم الرسالة، والتوقيع، انظر الشكل رقم (12 - 2).

شكل رقم (12 - 2)

الرسالة الداخلية

وزارة التعليم العالي	
المعهد العالي للسياحة والفنادق	الرقم
والحاسب الألى	التاريخ
السيوف-الإسكندرية	
من	
إلى	
جسم الرسالة	
التوقيع	

3- البرقيات

عبارة عن وسيط اتصالي ورقي موجز، وواضح، وعاجل، ويرسل بواسطة وزارة المواصلات، أو عبر التلكس. ويستخدم هذا الوسيط داخلياً وخارجياً وللبرقيات عدة أجزاء وهي اسم المرسل إليه، وعنوانه، ونص البرقية، واسم المرسل، وعنوانه انظر الشكل رقم (12 - 13).

شكل رقم (12 - 3)

نموذج البرقية

اسم المرسل إليه.....			
عنوان المرسل إليه.....			
.....			
.....
.....
.....
اسم المرسل إليه			
وتوقيعه			
اسم المرسل.....			
عنوان المرسل.....			

4- التقارير:

يعبر عن التقرير بأنه عرض للحقائق الخاصة بموضوع معين أو مشكلة معينة، بطريقة تحليلية مبسطة، مع ذكر المفترحات والتوصيات التي تنشق مع نتائج التحليل

وحتى تتم كتابة التقرير وفق الأسس العلمية فلا بد من وأن يحتوى على

1/4 المقدمة

ويعرض فيها موضوع التقرير والغرض من كتابته وبعض النقاط على النحو التالي:

1/1/4 الجهة أو السلطة التي طلبت التقرير.

2/1/4 نطاق التقرير والمشكلات التي يتعرض لها من قام باعداده.

3/1/4 تعريف بالمصطلحات الفنية حتى يفهمها القارئ-ان وجدت

2/4 التحليل

يقوم كاتب التقرير بسرد البيانات والوقائع والحقائق، ثم يناقشها ويحللها ويفسرها، ويبين علاقة هذه البيانات أو الوقائع أو الحقائق في أحداث التأثير في موضوع التقرير

3/4 النتائج والتوصيات

بعد تحليل البيانات والمعلومات، لابد وأن يظهر لنا التقرير نتائج معينة، وأن تكون مستخلصة من حقائق التقرير، ويتبع ذلك المفترحات أو التوصيات التي يراها معد التقرير صالحة لحل المشكلات أو تذليل العقبات

4/4 الخصائص الشكلية

يتطلب التقرير مجموعة من الخصائص الشكلية وهي

1/4/4 غلاف التقرير عادة من ورق مقوى لحماية محتوياته، ويوضح عليه

موضوع التقرير، اسم من قام باعداده، ثم اسم من بوجه اليه، ثم تاريخ اصدار التقرير.

2/4/4 تقسيم التقرير إلى أبواب وفصول أن استدعى حجم التقرير ذلك

3/4/4 اعداد قائمة بمحتويات التقرير لأرشاد المتلقين

انظر شكل غلاف التقرير في شكل رقم (12 - 4)

شكل رقم (13 - 4)

غلاف التقرير

<p>وزارة التعليم العالي المعهد العالي للسياحة والفنادق والحاسب الآلي السيوف-الاسكندرية</p> <p>تقرير عن</p> <p>مدى التزام طلاب الفرقة شعبية الحاسبات الآلية في حضور محاضرات مادة الادارة العامة</p> <p>مقدم إلى الأستاذ الدكتور عميد المعهد إعداد الدكتور / محمد حافظ حجازي</p> <p>الأول من يناير 2015</p>

5- المذكرات

المذكرات هي تقارير صغيرة الحجم. وتعرض من خلالها المعلومات والحقائق المختلفة، وتعد لكي ترفع لمن يشغلون المناصب الادارية الأعلى وهي ثلاثة أنواع

1/5 مذكرة المعلومات

وهي توصيل المعلومات لمن يشغلون المناصب الادارية الأعلى. وتنتهي هذه المذكرة بالعبارة الآتية "رجاء التكرم بالعلم"

2/5 مذكرة العرض

تفسر وتوضح، ما غمض، وهي تصحب عادة القوانين أو القرارات التي تصدر، بحيث تشرح ما أوجزته المواد القانونية أو القرارية

6- القرار

يشير القرار الإداري إلى إقصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز نظامي معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة وللقرار عدة أجزاء، نوضحها فيما يلي

1/6 صدر القرار

يتضمن البسملة، واسم الجهة، ورقم القرار، وتاريخ القرار، ونوع القرار

2/6 الحثيات

الأسانيد التي يستند عليها القرار، وتكتب كصفحات تبدأ بعد حوالى 2 سم من الهامش الأيمن

3/6 تقرر

تكتب بعد الحثيات وفي وسط السطر

4/6 مواد القرار

صياغة القرار الواجب تنفيذه، على هيئة مواد، وتكتب من بداية الهامش الأيمن، وعلى شكل فقرات مرقومة

5/6 التوقيع

توقيع متخذ القرار في الناحية اليسرى للقرار
انظر الشكل رقم (12 - 5)

شكل رقم (12 - 5)

القرار

وزارة التعليم العالي	
المعهد العالي للسياحة والفنادق	الرقم،
والحاسب الآلي	التاريخ
السيوف الاسكندرية	
قرار ادارى	
ان عميد المعهد	
وبناء على	
وبناء على	
قرار	
مادة (1)	
مادة (2)	
عميد المعهد	

المبحث الثالث

تداول الوسائط الاتصالية

تتعامل المنظمات العامة من خلال المقاربة البيروقراطية-بمفهومها الاصطلاحي-ومن ثم فكلافة التصرفات لا يعتد بها الا اذا كانت مكتوبة وعليه، بات واستقر الاهتمام المتعاظم بالشكل الاتصالي الوسيطى المكتوب وغير خاف على العاملين والمتعاملين مع المنظمات العامة، أنه لابد من توافر الأدوات المستندية الشبوتية للأداء بصفة عامة، ولذا كرهت المنظمات العامة المتمثلة في الاتصالات المكتوبة بصفة خاصة. ومن ثم تسعى هذه المنظمات سعياً حثيثاً نحو إيجاد شكل ما من شأنه أن يكون وسيلة للاثبات، والمستند الذى يمكن أن يتكئ عليه العاملون عند المراجعة أو المتابعة أو التفتيش، أو حتى عند اجراء الاحصائيات وقياس تطورات الأداء

ويتطلب تداول هذه المستندات الوثائقية، بين المنظمات العامة وبعضها البعض، أو بينها وبين جمهورها اجراءات مصحوبة بنواحي مستندية، يتم من خلالها اثبات فعاليات التداول، ويمكن ايراد تفاصيل هذه الاجراءات التداولية، عند التعرض لموضوع البريد

♦ ماهية البريد

عند البحث عن ماهية البريد في اللغة قد يحار المرء، ففي حديث رسول الله (ﷺ) أنه قال "إذا أبردتكم لى فأبردوا حسن الوجه" وعليه، فيفهم من الحديث أن البريد بمعنى حامل الرسالة

ويقال أن البريد في الفارسية هو الحصان مقصوص الذيل الذى كان يحمل

على متنه البريد

وفي عهد الدولة الأموية وصلت الدولة الإسلامية أعظم اتساع لها ، عرفت كلمة البريد بأنها المسافة بين موقعين طولها 12 فرسخا، يقطعها حامل الرسائل ثم يسلمها الى زميلة وهكذا

وتأسيساً على ما سبق، فالبريد قد يعنى حامل الرسالة، أو الدابة التى على متنها تنقل الرسائل، أو المسافة بين موقعين على الطريق ويعرف البريد اصطلاحاً بأنه الوسائل التى تستخدم في تداول الوسائط الاتصالية بين طرفين أو أكثر يمكن التمييز بين نوعين البريد، وهما البريد الوارد، والبريد الصادر

1-البريد الوارد

يعبر عن البريد الوارد بأنه كافة الوسائط الاتصالية المحررة التى تصل الى المنظمة العامة، ولها اشكال متعددة مثل المراسلات، والبرقيات، والتلكسات ولكن أكثر أشكال الوسائط تداولاً هي المراسلات

2-اجراءات البريد الوارد

- تمر المراسلات (الخطابات والجوابات) بعد وصولها الى المنظمات العامة بعد اجراءات متتالية على النحو التالي:
- 1/2 استقبال واستلام المراسلات الواردة.
 - 2/2 التصنيف المبدئى (عادى-سرى-شخصى).
 - 3/2 فتح المراسلات الواردة والتأكد من محتوياتها.
 - 4/2 ختم المراسلات بختم الوارد.
 - 5/2 توجيه المراسلات الواردة.
 - 6/2 تصنيف المراسلات الواردة وفقاً لأدراتها.
 - 7/2 قيد المراسلات الواردة في السجل/البيان المخصص لذلك.
 - 8/2 التسليم للوحدات المختصة

3-البريد الصادر

يشير مصطلح البريد الصادر الى كافة الوسائط الاتصالية المحررة التى تخرج من المنظمة العامة، ولها أشكال متعددة من المراسلات، والبرقيات والتلكسات ولكن أكثر أشكال الوسائط تداولاً هي المراسلات

2- إجراءات البريد الصلح

- تحتاز المراسلات (الخطابات والجوابات) عدة خطوات إجرائية، وهي في رحلتها من المنظمة العامة إل خارجها، وهي كَمَا يلي:
- 1/4 اعداد المراسلات واعتمدها من الرئيس.
 - 2/4 تسليم المراسلات لوحدۃ الصادر.
 - 3/4 تصنيف المراسلات الصادرة (عن طريق المندوبين/ عن طريق مصلحة البريد).
 - 4/4 تسجيل المراسلات الصادرة في سجلها.
 - 5/4 تجهيز المراسلات للتصدير.
 - 6/4 توزيع المراسلات الصادرة (مندوبين/ بريد)

5- متابعة البريد الوارد

- تتابع المنظمات العامة بريدھا الوارد من خلال نظام محدد الخطوات، حتى تضمن أن الرد على ما تتسلمه من مراسلات قد تم، أو أن هذه المراسلات قد حفظت، أو أي إجراء آخر اتبع معها
- ويمكن ايراد خطوات نظام المتابعة على النحو التالي:
- 1/5 تحديد فترة زمنية لانجاز المراسلات الجوابية.
 - 2/5 عند الرد في موعده، يتم ابراز ذلك في خانة التسديد في سجل الوارد العام.
 - 3/5 إذا لم يتم الرد في موعده، تمنح الوحدة/ الموظف مدة زمنية أخرى لانجاز الرد مع التأشير في خانة المتابعة رقم (1) في سجل الوارد العام.
 - 4/5 إذا لم يتم الرد أيضاً بعد اعطاء هذه المدة الإضافية، يتم اشعار الوحدة/ المتأخر بالتأخير عن طريق نموذج يعد لذلك، وترسل صورة منه إلى مكتب المدير لاتخاذ اللازم

6-متابعة البريد الصادر

تقوم المنظمات العامة بإجراء الاتصالات التليفونية عادة للمنظمات الأخرى أو الأفراد، الذين أرسلت لهم مراسلات صادرة لحثهم على الرد في موعده وقد ترسل لهم خطابات على سبيل الاستعجال

7-البريد الداخلي

زيادة في الحيلة والحذر، يتم الاتصال داخل المنظمات العامة الواحدة عن طريق ما يسمى بالمراسلات الداخلية التي تعد عن أصل وصورة، يُسلم الأصل للوحدة المرسل اليه، والتي توقع على صورة الرسالة، والتي تُعاد الى الوحدة المرسله لتحتفظها في ملفها وقد تنشئ لكل وحدة سجلا للوارد. وسجلا للصادر. امعانا في البيروقراطية

8-البريد السرى

يقصد بالسرى، الشئ الذى لا يتعامل معه سوى المختص فيه فقط عليه فالبريد السرى هو التداول المراسلاتى للمعلومات الشئ يقتصر حق الاطلاع عليها لفئة محدودة جداً بالمنطقة

1/8درجات السرية

يخطئ من يظن أن المعلومات التي يقتصر التعامل فيها لى فئة محدودة هي على درجة واحدة، ومن ثم فهناك درجات متعددة للسرية

1/8/8 درجة سرى

تعطى للمعلومات التي تتعلق بالأفراد، مثل التقارير السرية

2/1/8 درجة سرى جدا

تتعلق بالمعلومات الخاصة بالمنظمة العامة، مثل مشروعات المناقصات العامة وغيرها

3/1/8 درجة سرى للغاية

ترتبط بالمعلومات التي يضر إفشاء سريتها بالصالح العام للدولة ككل، مثل المعلومات الصحية عن الأوبئة، أو الأمن العام

4/1/8 محظور الإطلاع عليه

ترتبط بالمعلومات التي كانت سرية للغاية، ثم وضعت موضع التنفيذ عن طريق أشخاص معينين، ولذلك فإن معنائها، محظور الإطلاع على هذه المعلومات لغيرهم، ومثال ذلك أيضاً كافة المطبوعات العسكرية التي توجد في مكاتب الوحدات العسكرية، مثل كتب التكتيك العسكري، وكتب القنابل اليدوية والسلاح، وغير ذلك

2/8 اجراءات البريد السرى

في المنظمات كبيرة الحجم تنشأ وحدة بريد للمراسلات السرية (وارد/صادر) ولكن في المنظمات الصغيرة يمكن أن تسجل المراسلات السرية (وارد / صادر) في السجلات العادية ولكن مع أخذ الاحتياطات اللازمة
فعندما يرد للمنظمة مراسلات سرية، تختتم على المغلف وتسجل على أنها سرى، وتسلم للمدير، وتحفظ عنده
وعندما يتم تصدير مراسلات سرية، ويطلب المدير أو المعد حجز رقم صادر وكتابته على الرسالة ويقيد في السجل تحت موضوع سرى، ثم يغلق المغلف ويصدر بعد ذلك

المبحث الرابع

المحفوظات

تتسلم المنظمات العامة أصول الخطابات الواردة، وترسل الأصول الصادرة وتستبقى صوراً منها، كما أن كافة تعاملاتها الرسمية وفق المنظور البيروقراطي لها صدى ورق يتمثل في مراسلات، نماذج، خرائط، عقود، رسوم، كشوفات اجازات ورواتب، وغير ذلك من الوسائط المعلوماتية الشبوتية ومن خلال هذا المبحث نتعرف على المحفوظات، وأنواعها، وأهدافها التنظيم الفنى لها

1- تعريف المحفوظات

يعبر عن المحفوظات بمجموعة الوثائق الشى تنتج عن نشاطات المنظمات العامة ويقصد بالوثيقة هاهنا الوسائط التى تحمل البيانات والمعلومات سواء الورقية أو غيرها طالما يعتد بها عند المراجعة

2- أنواع المحفوظات

تختلف الوثائق في المنظمات العامة من حيث العمر الزمنى للوثيقة، فهناك وسائط ورقية ترد للمنظمة العامة وتندم أهميتها فور الانتهاء من قراءتها، مثل بطاقات التهيئة، أو الدعوة لحضور حفل، أو الرد على استفسار بسيط، وفي المقابل هناك وسائط تستدعى الحاجة حفظها بصورة دائمة مثل الاتفاقيات والعقود والصكوك، وغيرها

وبناء على ذلك يمكن تقسيم المحفوظات وفقاً لأعمارها الزمنية، إلى ثلاثة أنواع نشيطة، ومتوسط النشاط، وغير نشيطة

1/2 المحفوظات النشيطة

هى الوثائق الحية المتداولة التى تخص العام الحالـ أو الموضوع الذى تحت التنفيذـ وتكون بين أيدي الموظفين وفقاً لتخصصاتهم المختلفة

2/2 المحفوظات متوسطة النشاط

عبارة عن وثائق انتهى العمل فيها من العام السابق أو ماقبله، ولكن قد تستدعي الحاجة الرجوع اليها، لاستكمال موضوعات السنة الحالية، وهي تحفظ في مكان قريب نسبياً

3/2 المحفوظات غير النشطة

تلك الوثائق التي لا تدعو الحاجة إلى الرجوع اليها، لمرور سنوات طويلة نسبياً عليها، وتنقسم إلى قسمين

1/3/2 المستديرة

وهي مكافة الوثائق التي تتعلق بالتزامات مستمرة على المنظمة العامة مثل الاتفاقيات، والعقود، والصكوك، والوثائق ذات الطابع التاريخي

2/3/2 المنتهية

وهي الوثائق التي انتهى العمل بها تماماً، وليس لها أي قيمة مثل الصدر الزائدة، والدعوات، وبطاقات التهنئة، والموضوعات التي انتهت تماماً

3- أهداف المحفوظات

تستهدف الوحدة القائمة على فعاليات ادارة المعلومات بالمنظمة العامة من المحفوظات ما يلي

1/3 الاسترجاع الجسر والسريع للوثيقة للاستفادة منها في المنظمة العامة، وخاصة عند صناعة القرارات

2/3 الحفظ والمحافظة على مكافة وثائق المنظمة العامة من التلف أو الضياع أو السرقة، أو افشاء سريتها

4- المهام الرئيسية لوحدة المعلومات

حتى تحقق وحدة المعلومات بالمنظمة العامة أهدافها من المحفوظات، سابق الاشارة اليها، عليها أن تعمل وفق الأطر المهامية الرئيسية التالية

1/4 تجميع وثائق المنظمة

2/4 التنظيم الفني لهذه الوثائق-سيره تفصيل ذلك

3/4 القيام بنشاطات الحفظ والتداول

4/4 تنظيم مستودع الحفظ المركزي (الأرشيف العام) لاستيداع الوثائق غير

النشطة

5/4 القيام بعمليات الفرز والترحيل والاتلاف

6/4 المساهمة في اعداد لائحة المحفوظات للمنظمة

7/4 تقديم المعلومات للمستفيدين،

8/4 المحافظة على سرية المعلومات

5-التنظيم الفني للوثائق

يقصد بالتنظيم الترتيب المقصود الذي يسعى الى هدف معين، ويعبر عن كلمة

الفني بمجموعة من الأساليب والوسائل التي يمتلكها المتخصصون الخبراء

وعليه، فالتنظيم الفني للوثائق، هو الترتيب التي يوفر مجموعات من الوثائق

على نسق معين، ويمكن من استعادتها بسهولة ويسر

ويتضمن التنظيم الفني للوثائق ثلاث فعاليات رئيسية وهي التصنيف

والترميز، واعداد الفهارس

1/5 التصنيف

عبارة عن تجميع الوثائق المتشابهة وفق أساس/أسس معينة، وفصلها عن غير

المتشابهة

ويمكن قلمس عدة أسس يشاد عليها التصنيف، وتتمثل في: الأساس الموضوعي

والأساس الجغرافي، والأساس الشكلي، والأساس الأسمى، وهناك أسس لم تسم بعد

وتستخرج من مقتضيات الواقع المعاش

والجدير بالذكر هنا، أن المقصود من أساس التصنيف، هو الخاصية الجامعة

للوثائق، ان الذي يختار أساس التصنيف هو مستخدم الوثائق والذي يطلبها من

معدات حفظها للتعامل معها

2/5 الترميز

يعد الترميز هو المرحلة الثانية من مراحل التنظيم الفني، وهو عبارة عن خلق لغة اصطناعية، تستدعى بها الملفات والوثائق، لأنها ستكون أيسر وأقصر من الاسم الأصلي وتوفر الدرجة الترتيبية للملفات والوثائق عند عملية الحفظ وعند الاسترجاع ومن ثم عند اعادتها مرة أخرى إلى معدات حفظها وتعدد طرق ترميز الملفات/الوثائق وهي الترميز العددي البسيط، والترميز العدوي المركب، والترميز الهجائي/الأبجدي البسيط، والترميز العدوي الهجائي الأبجدي المختلط، والترميز العشري، والترميز بالألوان، والترميز بالصور غير ذلك من طرق الترميز المتعددة

3/5 اعداد الفهارس

يعرف الفهرس بأنه الدليل الكاشف لمكان الملف في معدة حفظه. ومن ثم الحصول على الوثيقة من ملفها

وهناك شكلان للفهارس فهرس السجل، وفهرس البطاقات

1/3/5 فهرس السجل

سجل على هيئة دفتر أو كراسة أو مجموعة أو راق سائبة يسجل فيها أسماء وأرقام الملفات، وأماكن وجودها في أوعية الحفظ. انظر الشكل

رقم (12 - 6)

شكل رقم (12 - 6)

صفحة من فهرس السجل

2/5 الاجازات				
م	رمز الملف	اسم الملف	مكان الملف	ملاحظات
1	1/2/5	اجازات اعتيادية	ش1 د1	
2	2/2/5	اجازات مرضية	ش1 د1	
3	3/2/5	اجازات دراسية	ش1 د1	
4	4/2/5	اجازات حج	ش1 د1	
ش=شانون د=درج				

2/3/5 فهرس بطاقات

عبارة عن بطاقات من ورق مقوى ولها شكلان

شكل رقم (12 - 7)

اشكال بطاقات الفهرس

(1) بطاقة ارشادية

2/5

الاجازات

2- بطاقة عادية

1/2/5

الاجازات

ش1د1

والفهرس البطاقي عدة أنواع وهي

-الفهرس الموضوعي

تعد بطاقة لكل ملف من ملفات النشاطات بالمنظمة. وترتب البطاقات في درجتها وفق الأحرف الهجائية/الأبجدية

-فهرس الأسماء

تعد بطاقة لكل ملف شخصي أو لكل منظمة تتعامل معها المنظمة العامة. وترتب وفق الأحرف الهجائية/الأبجدية

الفهرس المصنف

تعد بطاقة لكل ملف من ملفات النشاطات في المنظمة العامة. وترتب بالرموز الموجودة في خطة التصنيف والترميز

الفهرس القاموسي

تعد بطاقة لكل ملف داخل المنظمة العامة (نشاط/اسمى/منظمات) وترتب شكلها مع بعضها وفقاً للأحرف الأبجدية/الهجائية ولا بد من وجود نسخة من هذا الفهرس في وحدة المعلومات، ونسخة أخرى في مكتب المدير العام، للتعرف على كافة ملفات المنظمة-قواعد المعلومات

6-الحفظ

تشير عملية الحفظ إلى وضع الوثائق في ملفاتها بطريقة ترتيبية معينة، ثم وضع هذه الملفات في معدات الحفظ، على النحو التالي

1/6 الحفظ الرأسي

تحفظ الوثائق في الملفات العادية والتي تستوعب حوالي 150 وثيقة، ثم تحفظ هذه الوثائق في أدراج الشانون، أو تعلق على القضبان أو السيور

2/6 الحفظ الأفقي

تتعامل المنظمات العامة مع السجلات المبون بها بيانات ومعلومات نشاطاتها، وتحفظ هذه السجلات حفظاً أفقياً على الأرفف

3/6 الحفظ الواقف

يصلح هذا النوع مع الخرائط والملفوظات الأسطوانية المطابع، وأيضاً مع الملفات الأفرنجية الكبيرة والتي تستوعب حوالي 650 وثيقة، والملفات الأفرنجية الصغيرة والتي تحمل في طياتها حوالي 300 ورقة، وتحفظ على الأرفف

7- التداول

يعرف التداول بأنه انتقال الملفات/الوثائق من أماكن حفظها، للعاملين للاستفادة منها، ويمكن أيضاً أن هم خارج المنظمة العامة وتضع كل منظمة عامة الضوابط، والاجراءات الفاعلة، لضمان إياب الملفات/الوثائق إلى أماكن حفظها مرة أخرى

8- فعاليات الاتزان الوثائقي

تتراكم الوثائق يوماً بعد الآخر، ولو ترك الحال التراكمي دونما نشاطات من وحدة المعلومات بالمنظمة، فسوف يأتي وقت لن يجد الموظفون مكاناً أو موطناً لتقديم داخل المنظمة جلها وعليه، لا بد من القيام بفعاليات متخصصة تستعيد بها المنظمة اتزانها الوثائقي

ويمكن ايراد هذه الفعاليات بإيجاز على النحو التالي

1/8 الفرز

يقصد بمصطلح الفرز في معناه الاصطلاحي العام، إبعاد الصالح عن غير الصالح، وهنا الإبقاء على الوثائق المطلوبة فقط، وإبعاد الوثائق غير المطلوبة ولقد مر بهذا المبحث أنواع المحفوظات (الوثائق) وهي نشيطة، ومتوسطة النشاط، ومنتهية النشاط، ومن خلال انتقال الوثائق ومرورها بين نوع وآخر، تجرى لها عملية الفرز، وتسترشد المنظمات العامة في ذلك، بقوانين ولوائح الدولة في هذه الخصوص، ويوجد بجمهورية مصر العربية لائحة للمحفوظات، وهناك مشروع لقانون المحفوظات وما زال قيد الدراسة

2/8 الترحيل

عندما تنتقل المحفوظات من نوع إلى آخر، فإنها تذهب إلى مكان حفظ آخر، فمثلاً عندما تصبح المحفوظات متوسطة النشاط، بعدما كانت نشيطة فإنها تنتقل لمعدات حفظ في مكان أبعد نسبياً، وعندما تجتاز مدة متوسطة النشاط لتصبح غير نشيطة، تستودعها المنظمة في مستودع الحفظ

3/8 الاهلاك

بعد فترة زمنية تحددها القوانين واللوائح، ومن داخل مستودع الحفظ، تستبقى الوثائق غير النشيطة المستديمة مثل الوثائق التاريخية وغيرها، ويتم اهلاك الوثائق غير النشيطة المنتهية والتي لا حاجة اليها

الفصل الثالث عشر

الإصلاح الإداري

الفصل الثالث عشر

الإصلاح الإداري

إن تحسين الأداء في المنظمات العامة يشكل تحديات جد عظيمة للمجتمعات وهي تشد الرقن والتطور، عبر برامج التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، والتنمية في شتى مجالات الحياة، ولماذا؟ لأن المنظمات العامة تعتبر القاسم المشترك الأعظم، والمشارك الضعيف في كافة مجالات التنمية و عليه، إذا لم تجد المنظمات العامة سبيلها إلى التحسين والتطور والتنمية، أعاقت كل مناسط التنمية عن بلوغ أهدافها

ويطلق على عمليات تحسين الأداء في المنظمات العامة مصطلح الإصلاح الإداري، وهو عملية مستمرة متجددة لا تتوقف، لأنها الحياة ذاتها، وكل يوم تحدث متغيرات جديدة، لا بد من التفاعل والتكيف معها

الإصلاح الإداري، عملية شاملة متكاملة، لأن فعاليات المنظمات العامة لن تترك مجالاً من مجالات الحياة يفلت منها، ومن ثم لكي تشجع هذه المنظمات في الانتقال من مراحل أقل إلى مراحل أعلى من مجتمعاتها، لا بد وأن ينتاب التغيير والتطوير والتحسين المنظمات العامة كافة، في سائر مستوياتها، وفي كل أبعادها التنظيمية، وممارساتها الإدارية

وتجلى مفاهيم ومصطلحات ومفردات هذا الفصل عبر المباحث التالية

المبحث الأول المفاهيم الأساسية

المبحث الثاني توجهات الإصلاح الإداري

المبحث الثالث عناصر الإصلاح الإداري

المبحث الأول

المفاهيم الأساسية

يستعرض هذا المبحث أهم التعاريف للإصلاح الإداري، ودعائمه، ثم يلقي الضوء الكاشفة على تعريف الكتاب للإصلاح الإداري، ثم يتناول الأسباب الداعية إلى حتمية التغيير، وأخيراً يكشف عن أساليب الإصلاح الإداري

1- تعريف الإصلاح الإداري

ترجع كلمة الإصلاح لغة إلى أصلح، والتي تدل على إزالة الفساد وجعل الشئ نافعا ومناسبا، وأما كلمة الإداري فهي هاهنا نائبة عن المنظمات العامة التي تنهض بالمناسط الموجهة للجمهور، والتي كُتبت بالإدارة العامة، المعنى أيضا يرتبط بالكلمة السابقة لها، أي أن الإصلاح للإدارة، لأن المنظمة ككائن حي تفسد أول ما تفسد من رأسها، والرأس هاهنا هي الإدارة وتترى تعاريف الإصلاح الإداري عبر الكتابات المتعددة التي تناولت هذا الموضوع، ونعرض منها ما يلي

”تغيير أصل في العمل، وفي التنظيم، وفي الأشخاص، وفي نظرة الناس لكل هذه

الأمور

”تحسين مستويات العمل والتنظيم في الأجهزة الإدارية

”تبسيط وتحسين أسلوب واجراءات العمل بالادارات ذات العلاقة بالجمهور مع

الاستفادة بالقوى العاملة بشكل أفضل

”خلق علاقة متطورة بين المواطنين وأجهزة الدولة عن طريق تبسيط الاجراءات

وتحقيق الانسجام بين مضامين الخطة والامكانيات الاحتياجات

”ادخال تحسينات جوهرية على الخدمات العامة، والقضاء على الظواهر

السلبية، وتنمية قدرات ومعارف الموظفين وزيادة فعالية الأنشطة والأعمال

الحكومية

”تحسين الخدمة العامة ورفع كفاءتها الانتاجية

زيادة كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية من حيث الوظيفة العامة والتنظيم.

والأساليب، والقوى البشرية

تقييم وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة الحكومية، والأنظمة الإدارية، و

القوانين، والتحفيز، والغاء الهدر والتبذير، في ضوء عقيدة تتلاءم مع الدولة

تطوير أداء الإدارة الحكومية حتى يتحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة،

وحتى تتخلص من العقبات

ويمكن بلورة تعريف الكتاب فيما يلي

تحسين وتطوير كفاءة فعاليات الأداء في المنظمات العامة بما ينعكس أثره على

العلاقة بينها وبين الجمهور بحيث يشوبها الرضا

2-دعائم الاصلاح الإدارى

تنهض المنظمات العامة على مجموعة من الدعائم، حتى تستطيع أن تقدم

مخرجاتها لجمهور المنتفعين منها، ومن ثم حتى يؤتى الاصلاح الإدارى ثماره

المرجوة منه، لا بد وأن توضع هذه الدعائم في الحسبان عند وضع برامج الاصلاح

الإدارى

1/2 التشريعات

تنشأ المنظمات العامة وفق تشريع معين، ويسير الأداء فيها وفق تشريعات

متعددة وطالما توضع التشريعات وفق مقتضيات مجتمعية، وطالما ان هذه المقتضيات

ليست جامدة، اذن لا محال البتة في التطوير أو التغير أو الاصلاح سوى بالتفاعل

التشريعى التطويرى

2/2 الأموال

تشكل المنظمات العامة وهي بصدد تحقيق أهداف الدولة وفي ضوء سياستها على

المتاح لها من أموال ترصد فيها يسمى بخطة الدولة الكمية، والتي يطلق عليها

الموازنة العامة، وكلما احتاجت هذه المنظمات إلى توفير رضى أدائى ويسطه المزيد من

الخدمات كلما تطلعت إلى المزيد من الأموال

وعليه، فالناحية املائية من العوامل الحاكمة الاستراتيجية في الأداء بصفة عامة، وعند استهداف تحسينه وتطويره

3/2 البنيان التنظيمي

تسعى المنظمات العامة إلى الوصول إلى أبنية تنظيمية تتسق مع الأهداف المزمع تحقيقها، وتلعب المتغيرات الموقفية الدور الفاعل في انتخاب الأطر المناسبة وطالما تعمل هذه المنظمات العامة في حالات ظرفية جد متغيرة، لذا على هذه المنظمات العامة أن تسق معها توسعها أو انكماشها، إضافة أو حذفها، طالما هي للتحسين والتطوير وساعية

4/2 القوى البشرية

تبعث القوى البشرية الحياة في أوصال الأبنية التنظيمية الجامدة، عندما يسكن كل فرد في موقعه التنظيمي، فيقوم بالتشريع، ويخطط للنواحي المالية ويشيد الأبنية التنظيمية وعليه، بدون الفرد لاهية إدارية على الإطلاق، وتتاثر المنظمات العامة بمدى توفير القدرات والمهارات والسمات في الأفراد المجتمع، فعندما تكون نظم التعليم ذات مستوى راق، ووجود مساحة كبيرة من المساهمة والمشاركة السياسية، وتنمية برامج وفعاليات ثقافية ورفيعة، يكون الفرد وبالتالي المجتمع على المستوى اللائق من ناحية التأثير يتضح مما سبق أن مسارات التعليم والتدريب والثقافة والتنمية والتنوعية من أكثر وأخطر الفعاليات التي تنشدها المنظمات العامة سواء عند أدائها أو عندما تنشده الإصلاح الإداري

اضواء على تعريف الإصلاح الإداري

توصل الكتاب إلى تعريف للإصلاح الإداري وهو تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة، بما ينعكس أثره على العلاقة بينها وبين الجمهور بحيث يشوبها الرضا

ولقد تم التوصل الى دعائم الاصلاح، والتي هي دعائم الأداء في المنظمات العامة في ذات الوقت وهي الناحية التشريعية، والناحية المالية، والناحية البنائية التنظيمية، وناحية القوى البشرية وتأسيساً على ما سبق، سوف نلقى ببعض الأضواء الكاشفة والتي سوف نسبر غور تعريف الاصلاح الإداري

1/3 الاصلاح الإداري عملية هادفة لتشد ازالة العوائق والشوائب عن طريق الأداء في المنظمات العامة وقد لا تكون هناك عوائق وشوائب، ولكن قد تتوفر متغيرات لا تتسق معها دعائم الأداء، فلا بد من التعديل والتغيير لاجداث الاتساق المطلوب 2/3 الاصلاح الإداري عملية مستمرة طويلة حياة المنظمات العامة، دونما انتظار لعقبات أو معوقات-وهي واقعياً كثيرة وفاعلة-وأما التطلع للأحسن والأفضل وذلك عن طريق

1/2/3 التحسين

توضح كلمة التحسين عن البحث والتقييم بصفة دائمة عن الأحسن عند الأداء، بمعنى عدم القناعة بمستوى ما يؤدي، وإنما بالضرورة هناك الأحسن والأفضل، ربما في مستوى الخدمة، أو مستوى الأداء أو زمن الأداء، أو كلفة الأداء، أو مردود الأداء، وغير ذلك من المعايير التحسينية الكثير واختزالاً هي التقدم أي الانتقال من حالة إلى حالة أخرى في ذات المرحلة

2/2/3 التطوير

يعبر عن التطوير بأنه الانتقال من مرحلة أقل إلى مرحلة أعلى بفعل الذي ينشده، أي انه لن يحدث من تلقاء ذاته، ومعنى ذلك التطلع إلى آفاق أرحب واستشراف أهداف أرقى طالما انسجمت مع مقتضيات الحالات الظرفية؛ ويدرك المتيقن أن التطوير ينتاب كل شئ في المنظمات، ويفعل أثر النظم، لا بد من شمول التطوير كافة المنظمة لأن المنظمة كنظام، اذا حدث أي تغير لجزء منها فالنتيجة له تأثير على بقية الأجزاء وعليه، فالنموذج وما يستتبعه من تغيير هو سنة الحياة

بصفة عامة، والمنظمات العامة بصفة خاصة، لكونها القاسم المشترك الأعظم في شتى مناشط الحياة المتطورة أصلاً

3/3 الإصلاح الإداري عملية شاملة. لأن التحسين والتطوير بالضرورة ينساب ككافة الدعائم التي يقوم عليها الأداء في المنظمات العامة، والتي سبق التنويه إليها، وهي الناحية التشريعية، والمالية، والتنظيمية، والبشرية، لأن الإصلاح إذا تم في جزء سوف يكون ضرره أكثر من نفعه، كما أن هناك ما يسمى بأثر النظم- سابق الإشارة إليه في البند السابق- حيث أن المنظمة أجزاء متفاعلة متكاملة. وكذلك المنظمات، وكذلك المجتمع ككل ومن ثم، فالإصلاح الإداري فعالية من فعاليات مجتمعية شاملة لا بد وأن تتم كلها مع بعضها البعض 4/3 تتحول الأفعال الاجتماعية التي يتم بمقتضاها التفاعل في المنظمات العامة إلى علاقات طائما اكتسبت صفة الديمومة والاستمرار، وهذه العلاقات تتصف بالجودة والسلامة والثقة، طائما أشيع الجمهور حاجاته من المنظمات وهي مناشط الحياة الأقليلاً وعندما يتعثر الاشباع ويعانى الجمهور من القائمين على أمور المنظمات العامة، وخاصة صغار البيروقراطيين، فالحاجة ماسة إلى الإصلاح الإداري، فلا بد من تشدان الأحسن باستمرار. ولا بد من التغيير عندما تستدعى الظروف، الوصول إلى حالة ذات سمات جيدة من العلاقات بينها وبين الجمهور 5/3 يعبر عن الرضا بأنه حالة من السعادة والسرور التي تثاب الإنسان، وهذه الحالة تتوفر من العلاقات العلانقية الجيدة، وتقاس هذه الحالة الوجدانية التي من المفترض أن تتوفر للجمهور من خلال بعض المؤشرات، والتي تتمثل في الشكاوى وفي الاغتراب، وفي الهجرة، وفي اللجوء إلى سلوكيات غير قوية

فعندما تنقش الشكاوى من المنظمات العامة، وعندما يتفصل أفراد المجتمع عن المجتمع ذاته، وعندما يتوقون للخروج من الوطن، وعندما يسعون إلى الوساطة والمحسوبية والرشوة، بكل ذلك علامات دالة على حالات من عدم الرضا أي الاستياء والسلط

يتلمس الاصلاح الادارى كل هذه العلامات والمؤشرات، ويتسلح بمعاولة ليهدم كل ما من شأنه أن يقوض رضا الجمهور، والذي هو مؤشر عظيم الأهمية على نجاح المنظمات العامة، ونجاح الاصلاح الادارى الذى هو عملية مستمرة طولية حياة المنظمات العامة

4-حتمية التغيير

بناء على ما تقدم، اتضح أن الاصلاح الإدارى بما يتضمنه من عمليات تحسينية للأداء هو عملية مستمرة، حتى ولو لم تظهر عقبات أو مشكلات، ثم هو يستجيب للمتغيرات الظرفية بعمليات التطوير، وقد تتم عمليات التطوير من خلال عمليات التحسين بأسلوب سلس مريح ولكن هناك اعتبارات تجعل من التطوير الذى يؤدي إلى التغيير حتمية لا مفر منها، وبعض هذه الاعتبارات قد تأتي بغتة وبعضها تلوح أرهاصاته في أفق الحياة

ونعرض فيما يلي بعض هذه الاعتبارات التي تحتم التغيير، والذي لا مفر منه إذا وجدت

1/4 تغير فلسفة الدولة

تبنى الدولة مجموعة من الأفكار والمبادئ وربما النظريات، التي تكون للدولة الصورة الكاملة في شتى مناشط الحياة، ومن ثم فعندما تصيغ أهدافها فهي تتوخى الفلسفة، وعندما تقرر السياسات فإنها تتوخى الفلسفة، وعند التنفيذ فالفلسفة هي البوصلة

ولذلك فعندما تغير الدولة من فلسفتها، أى تكون صورة جديدة متكاملة تتحرك من خلالها، لابد من تدخل الاصلاح الادارى التغييري، حتى تستطيع المنظمات تقديم فعاليتها لتحقيق الأهداف المصاغة وفقاً للفلسفة الجديدة ولعل ما يحدث في مصر الآن من تغيير للفلسفة، والتي لم يستتبعها تغيير في الفعاليات الادائية في المنظمات العامة، أسباب مظاهر الخلل في هذه المنظمات

2/4 التغييرات السياسية

عندما تتحرك الدولة سياسياً في اتجاهات مختلفة عما هو موجود يستتبع ذلك تدخل الإصلاح الإداري التغييرى، حتى تحدث المواءمة والاتساق بين التحرك الجديد، وبين مقتضيات الأداء ولعل خير مثال ذلك ما حدث من تغيرات في المنظمات العامة اثر الوحدة السياسية الاندماجية بين مصر وسوريا عام 1958 وظهور المنظمات العامة المركزية والمنظمات العامة الإقليمية وأيضا عند التغيير من أسلوب الإدارة المحلية إلى أسلوب الحكم المحلى

3/4 المحن والأزمات

يعقب الحروب، والكوارث الطبيعية، والأزمات الأخلاقية، والثورات والانقلابات، خلل وانهايار في أنظمة الدولة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية من ثم حتمية الإصلاح الإداري التغييرى للمنظمات العامة ويرى الكاتب إن الإصلاح الإداري التغييرى في المنظمات العامة، لابد وأن يتم من خلال منظومة متكاملة للإصلاح التغييرى في شتى المجالات التى أصعبت فيها المحن والأزمات عملها، والا لن يجدى الإصلاح الإداري التغييرى في المنظمات العامة

4/4 اخفاق المنظمة

قد تنال مشكلة معينة أو حتى أزمة محددة، من منظمة بعينها دون غيرها مما يظهر عوامل الخلل والانحراف والعجز، والتي جعلتها تنهار، مما يفقدها المصداقية من خلال الجمهور المتعامل معها، من ثم حتمية الإصلاح الإداري التغييرى على مستوى هذه المنظمة، مع الأخذ في الحسبان التأثير التفاعلى لهذه المنظمة مع المنظمات الأخرى حتى يؤتى التغيير ثماره

5- وسائل الإصلاح الإداري

يعتمد الإصلاح الإداري على عدة وسائل، يتحقق من خلالها الأهداف التى يترسمها، ويمكن عرضها فيها على

1/5 القائد الإداري

يتبوأ القائد الإداري وسائل التحسين والتطوير المستمرين في المنظمة العامة-
أي منظمة- عن طريق الأسلوب الذي يشبعه في أدائه لعمله، وعن طريق ممارسة
فعاليات الاشراف من ارشاد وتوجيه، والاهتمام بحسن أداء العاملين وتقديم أفضل
أداء ممكن للجمهور المتلقى، بوصفه المحطة الأولى والأخيرة للمنظمة العامة
وسوف يتحقق التحسين والتطوير بواسطة القائد الإداري، إذا توفرت لديه
الرغبة والقدرة لاتبيان السلوكيات التحسينية والتطويرية المطلوبة، والتي من
خلالها سيمثل القدوة لمؤوسسة، وأيضاً هو بحاجة ماسة لدعم القيادات الأعلى

2/5 لجان الاصلاح الإداري

يشير مصطلح اللجنة إلى فردين أو أكثر يعهد اليهم بمجموعة من المهام كما
يزودون بالسلطة اللازمة، والتي قد تكون تنفيذية أو استشارية
ومن الأساليب التي تتبع في كثير من الدول، تشكيل لجان للاصلاح الإداري في
المنظمات، ويحدد لكل لجنة من هذه اللجان الاختصاصات المنوطة بها فهذه
للتنظيم، ثانياً للإدارة، وثالثة للتدريب، وهكذا

3/5 منظمات الاصلاح الإداري

تنشئ بعض الدول منظمات عامة مركزية دائمة تختص بدراسة المنظمات
العامة، وتنظيم وتدريب العاملين بها، كما تعمل على تقديم الاستشارات التي
تطلب منها لهذه المنظمات
وعادة ما يختلف اسم هذه المنظمات العامة المركزية الدائمة من دولة إلى أخرى،
ففي مصر مثلاً تولى هذه المهمة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي أنشئ
بالقرار رقم 118 لسنة 1964

ويتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عن طريق مركزه الرئيسي بالقاهرة،
وحداته في بعض عواصم المحافظات بجمهورية مصر، نشاطات التدريب وتقديم
الاستشارات وإعادة الهيكلة لبعض المنظمات العامة طالما تعرضت للتغيير

المبحث الثاني

توجهات الإصلاح الإداري

يحتاج من يقومون على الإصلاح الإداري في الدولة، وخاصة الدول النامية إلى مجموعة من المواجهات التي يمكن أن تحدد الطريق الذي يجب أن يتبع، حتى يحقق الإصلاح الإداري الأهداف المتوخاة منه

وتتطلب المتغيرات الكوسمبية الجديدة توجهات ومضامين للإصلاح الإداري، تتعلق بضغط حجم المنظمات العامة وإعادة تشكيل أدوارها، مع الاهتمام بتحسين مؤشرات أدائها، ونعرض ذلك فيما يلي

أ- ضغط حجم المنظمات العامة

أفضى تدخل الدولة المتشعب والمتنامي في قطاعات المجتمع المختلفة وحلولها بالملكية والإدارة، بالإضافة إلى مفهوم دولة الرفاهية والرعاية، إلى وجود منظمات عامة عديدة وكبيرة الحجم تمثل جهاز الدولة وأصبح من العسير السيطرة على ممارساتها

ولقد أدت الإدارة البيروقراطية ذات الأساليب غير الجيدة والمرتبطة بهذا الحجم الكبير إلى إفراغ الكثير من الأهداف والسياسات والبرامج التي تخصصت للمنظمات العامة فيها من مضامينها، وتحول الأداء إلى مجموعة من الطقوس الإدارية الشكلية وعليه تنأى هذه الممارسات البيروقراطية بالمنظمات العامة عن الجماهير المستهدفة، وربما تحقق خدمات لآخرين يعرفون الدورب والمسالك إلى الموظفين من أصحاب الذمة الحزبية

ويكون العلاج التصحيحي بضبط التضخم والترهل في المنظمات العامة وضغط حجمها، بحيث يقتصر على الضروري منها فقط، وفي الحدود التي يتحقق بها استخدام موارد المجتمع المخصصة لها أحسن استخدام ممكن، بدلا من إهدارها وتبديدها على الحجم المتضخم والمقترن بسوء التخصيص

وخلاصة ما سبق، يتضمن هذا التوجه إعادة النظر في حجم المنظمات العامة، بتقليصها، وترشيدها حجم أنفاقها، وسد عجز موازنتها، وضبط هيكلها الإدارية والوظيفية، وإيقاف المد التوسعي لهذه الهياكل، وردها في اتجاه عكسي بحيث يتم الإبقاء على الضروري منها، الذي يلزم لأداء أدوار المنظمات العامة بعد إعادة تشكيلها

2- إعادة بلورة الأدوار

يشير المعنى الاصطلاحي العام للدور، إلى مجموع التوقعات السلوكية المرتقبة من المنظمة أو الفرد الذي يشغل موقع معين

ولقد انضج مما سبق أن التوجه الأول للإصلاح الإداري يقتضي ضغط حجم المنظمات العامة، وتركيزها على فعاليات أدائية مطلوبة بعينها، وهذا سوف يستدعي بالضرورة التنقيب عن أدوار جديدة ومستحدثة بهذه المنظمات ويمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من الأدوار على النحو التالي

1/2 الأدوار السيادية

وترتبط هذه الأدوار بالمنظمات التي تقوم على الدفاع، والأمن، والعلاقات الخارجية، والاقتصاد القومي، وإدارة نظم الملكية، والمعاملات التجارية، وفي بعض الدول تعتبر المنظمات الإعلامية من المنظمات السيادية، خاصة في دول العالم الثالث

ومن المنطقي عند إعادة بلورة الأدوار لهذه المنظمات، أن تترك للمنظمات العامة التي تسيطر عليها الدولة سيطرة تامة، حيث أن الدولة هي الكيان المؤهل الوحيد لبلورة وتشكيل هذه الأدوار، وأيضاً اقرار السياسات التي تنفذ في ضوءها

2/2 الأدوار المرفقية

وتتعلق هذه الأدوار بالمنظمات العامة التي تعمل في مجالات التعليم، والصحة، والمواصلات والكهرباء، والصرف الصحي، والبحث العلمي والفعاليات التي تحافظ على البيئة

ويمكن أن يساهم القطاع الخاص مع المنظمات العامة في القيام بالمهام المتعلقة بهذه الأدوار. وفي هذه الدول المتقدمة ينهض القطاع الخاص والأهل بالجانب الأكبر من هذه المهام. ولكن الوضع مختلف جداً في معظم دول العالم الثالث حيث ما زالت المنظمات العامة التابعة للدولة هي المسيطرة عل كثير من المرافق التي يسند إليها هذه الأدوار. بل وتمثل أوضاعاً احتكارية، كما أن أغلبها يمثل احتياجات ملحة وهامة لتوفير الخدمات المطلوبة لمختلف القطاعات المجتمعية

3/2 الأدوار الاقتصادية

وتشتمل هذه الأدوار على مجالات: تنظيم وتفعيل الأسواق، وحماية المنافسة، والرقابة على الاحتكارات الخاصة، وملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية ويترتب على توجة الدولة -بفضل العولمة- إلى تحرير التجارة، وتفعيل قوى السوق، وتشجيع الاستثمارات الخاصة، وتنمية الانتاجية، إلى تقليص دور الدولة في ملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية، واتساع دور الدولة في حماية المنافسة وتيسير تفاعل قوى السوق، وكبح جماح الاحتار، وحماية المتعاملين في الأسواق والجودة وتقنينها محلياً وعالمياً

ويحتاج أداء هذه الأدوار الجديدة للمنظمات العامة، الغاء مختلف صور المعاملة التمييزية التي كانت تتمتع بها بعض المنظمات العامة العاملة في السوق ويدرك المتتبع أن هناك أدوار يمكن أن تقوم بها منظمات عامة بعد أن نتعرف على الفلسفة الجديدة للأداء، وعلى مقومات التغيير، ومثال ذلك منظمات حماية البيئة، وحماية المستهلك، والتنمية الاجتماعية، وتنظيم الأسرة

3- الكفاءة والفعالية

يتوخى هذا الموجه، العمل على تنمية معايير يتم من خلالها قياس كفاءة وفعالية الأداء في المنظمات العامة، بحيث تكون هذه المعايير ذات صبغة كمية ونوعية، تتسق مع مثيلاتها العالمية في ذات السياق

فعند قياس الكفاءة، تستخدم المعايير الانتاجية التي توضح ناتج قسمة المخرجات على المدخلات، والتي تتضح من خلالها مدى الاستخدام الأمثل لكافة الموارد المتاحة بما يحقق أحسن النتائج ويمكن التوصل إلى فعالية الأداء في المنظمات العامة وفق الرؤية والمنظور الجديدين، من خلال التعرف على مدى تحقيق هذه المنظمات لأهدافها، وهناك مؤشر هام جداً، ألا وهو رضا الجمهور عن أداء هذه المنظمات

المبحث الثالث

عناصر الإصلاح الإداري

في ضوء التوجهات التي ستسير عليها برامج الإصلاح الإداري، يمكن إرساء عدة عناصر تشاد عليها الخطط التحسينية والتطويرية للإصلاح الإداري. ويلج هذا المبحث في تفصيلات العناصر التي لا بد من استبدالها عند إعداد الأطر اللازمة للخطط طويلة الأجل، أو عند بناء برامج لمعالجة ناحية من نواحي نشاطات المنظمات العامة

1- إعادة تنظيم الحكومة

تتطلب بلورة الأدوات الأدائية في المنظمات العامة، وفق التوجهات الجديدة إعادة النظر في بنائها، سواء على المستوى العلوي الوزاري، أو في المنظمات العامة ذات العلاقة بها

1/ تعزيز المستوى الوزاري بعناصر متميزة من الخبراء والمستشارين الذي يمتلكون قدرات التحليل وتقديم التقارير المستوفية الأركان، التي يمكن الاستفادة منها عند اتخاذ القرارات في توقيتاتها المناسبة

2/ استحداث وتطوير مستمر لأنظمة المعلومات الداعمة للقرارات، وللقرارات الاستراتيجية بصفة خاصة، ويمثل مركز المعلومات ونظم دعم القرار الملحق برئاسة الوزراء في مصر نواة طيبة لتفعيل صناعة القرارات في مصر

3/ إلغاء وتقليص دور بعض المنظمات العامة والتي يتسق دورها حالياً مع المتغيرات المستجدة مثل وحدات الرقابة والضبط والتفتيش على تدوال العملات ووحدات الرقابة على الواردات طالمها هي بيروقراطية بالمعنى المرضي

4/ إنشاء واستحداث منظمات عامة تقوم بحماية المنافسة الرقابة على الاحتكارات وضبط وحماية المعاملات في القطاع المالي والمصرفي وأسواق رأس المال والرقابة على ضمان وجود مواصفات فنية على مستوى عالمي وحماية البيئة

1/5 تغيير في مفاهيم القيادات، وتطوير خبراتها ومهاراتها، وإعادة الهيكلة التنظيمية حتى يتم التحول من أساليب الرقابة الاجرائية التفصيلية إلى اساليب الرقابة بواسطة مؤشرات واتجاهات السوق

2- إعادة صياغة الفكر الرقابى

تعتمد منظمات الرقابة على كشف الأخطار والمساءلة، والتأكد من مدى الالتزام بالقواعد والاجراءات واللوائح الرسمية، وتنتأى هذه المنظمات الرقابية على أى دور رقابة يعتمد على نتائج العمل أو مؤشرات الانتاجية أو مؤشرات الضعالية كما أنها بعيدة تعاماً عن المساهمة في تطوير الأداء في المنظمات العامة الحكومية وعليه، استبدال الأهداف في المنظمات العامة بالأساليب والاجراءات وتعطيل فرص الابداع والتطوير

ويتطلب إعادة صياغة الفكر الرقابى للمنظمات العامة المنوطة بعمليات الرقابة،

ما يلى

1/2 تنمية مؤشرات أداء ذات صبغة كمية وفنية، يمكن من خلالها قياس الكفاءة والفعالية، مع توفير المساحة الكافية للمنظمات العامة المراقبة في المساهمة في وضع هذه المؤشرات

2/2 تطوير مؤشرات ومعايير الرقابة باستمرار، مع ضرورة اختلافها حتى تتفق مع مجال الرقابة، فعلى سبيل المثال هناك مؤشرات ومعايير رقابية تستخدم في النواحي المالية وتختلف عن تلك التى تستخدم في تنظيم وإدارة الموارد البشرية (اختيار-تنمية وظيفية-رواتب)

3- إعادة بناء الموازنة

تبنى الموازنات العامة خاصة في الدول النامية على أساس التصنيف النوعى للمصروفات، ومن ثم الاهتمام بتخطيط الانفاق والرقابة على عناصر هذا الاتفاق دون النظر للنتائج التى يجب أن نتحصل عليها، كما تقدر بنود الموازنة بناء على عمليات تقديرية بواسطة المنظمات العامة ثم التفاوض مع وزارة المالية بشأنها، ومن

ثم تغيب مؤشرات الأداء والانجاز المستهدف، ويصعب بالتالى التأكد من مدى تحقيق النجاح من عدمه

وعليه لا بد ان يتم التحول إلى أساليب أخرى لأعداد الموازنات العامة، ليتم التحقيق من التطوير وترشيده الاستخدام للنفقات، والبحث عن كيفية توفير الشفافية والمصادقية عند ربط المبالغ المطلوبة، وعند انفاقها

4-تطوير الفكر الضريبي

تستقطع الدولة ضرائبها من الموظفين والعمال عند المتبع، ولكن هناك قصوراً كبيراً في التحصيل الضريبي من أصحاب الأعمال والصناعة في القطاع الخاص، ومن ثم حرمان الدولة من موارد هي في أمس الحاجة إليها ليس هذا فحسب، بل أن ذلك يمثل اختلالاً في ميزان العدالة في المجتمع

وعليه، لا بد من استحداث نظم وأساليب أداء تعتمد عل أنظمة المعلومات والحاسبات الآلية، حتى يتم إنشاء قواعد بيانات لكافة الممولين، وحتى تبعد المنظمات العامة الضريبية بقدر الامكان عن التقدير الحكمي والجزائي الذي يفتح الباب على مصراعيه للفساد

5-التطوير السلوكي

إذا لم يحدث مواكبة سلوكية تطويرية، لما سيتم في النواحي التنظيمية ومسالك النواحي الأدائية، فلن يؤتى التطوير الاصلاحى في المنظمات العامة الثمار المرجوة منه، ولعل الحاجة الماسة لتطوير القوانين، وتدريب الأفراد، وتغيير النظرة في التعامل مع الآخر هي حجر الزاوية في هذا التطوير السلوكي، ويتم إبرازه كما يلي

1/5 تطوير القوانين واللوائح والأنظمة التى تحدد العلاقات السلوكية بين الأفراد وبين المنظمات العامة، وبين العاملين أنفسهم في هذه المنظمات حتى تتم المواكبة مع مضامين وروح كل فعاليات التطوير المادية

2/5 تدريب القيادات والأفراد على التوجهات السلوكية، واستبعاد القيادة التي تحمل على كاهلها كل مساوئ الممارسات البيروقراطية العقيمة والبحث والتنقيب عن أولئك الذين يمتلكون الاستعدادات والقدرات لتحمل عبء المرحلة التطويرية من الناحية السلوكية

3/5 تغيير أنماط وعلاقات التفاعل بين المنظمات العامة وأفراد الجمهور، بحيث يتم اعتباره جمهور من العملاء الذي هو يستحق أن يتلقى الخدمات بجودة راقية، وبأسلوب آدمي راق ومن ثم البعد عن النمط التحكمي المحتكر للسلطة، غير المكثرت بوجهة نظر الجمهور

4/5 تتطلب المتغيرات الكوكبية التي تلف العالم قاطبة، مساهمة المنظمات الخاصة في خطط التنمية وفي التطوير على مستوى الدولة وعليه لابد من تطوير نظرة منظمات الأعمال الخاصة من نظرة تحاول اقتناص الفرص والمرواغة والالتفاف حول النظم والسياسات وقواعد العمل، وذلك لتحقيق أهدافها فقط إلى نظرة تنطلق من المصالح المشتركة ولعل هذا التغيير يتطلب أيضاً حتى تكون منصفين-تغير في نظرة القائمين على الأمور في المنظمات العامة، من نظرة تتفاعل مع المنظمات الخاصة وكأنها فريسة لابد من استنزافها بسبل الرشوة أو المنفعة إلى نظرة أخرى تراهم مشاركون في خطط التنمية

6- علاج الفساد الإداري

تعتبر مشكلة الفساد الإداري إحدى العقبات الرئيسية والجوهرية في تنفيذ برامج الإصلاح الإداري، وتحتاج هذه المشكلة إلى تشخيص الأسباب الكامنة، ثم إيضاح الخطوط العريضة للعلاج

1/6 تشخيص الأسباب

ترجع أسباب الفساد الإداري إلى المناخ التنظيمي السائد والتي يتمثل في سلطات شبه مطلقة للمنظمات العامة، قوانين وأنظمة ولوائح تحكمية وتعسفية وغير منطقية وقديمة، واجراءات وقواعد شديدة التعقيد والغموض ليس هذا فحسب،

بل أهداف وسياسات حكومية غامضة متضاربة، وأيضاً فإن الرادع للفساد حتى وإن توفر، فعادةً ما يكون ضعيفاً

ويتخذ الفساد الإداري صوراً عديدة مثل المحسوبية، والوساطة، والرشوة واستغلال النفوذ من قبل شاغلي الوظائف العامة

2/6 عناصر العلاج

يمكن إيراد بعض العناصر التي لابد وأن يحتوي عليها أي برنامج لعلاج الفساد الإداري، وهي كما يلي:

1/2/6 تبسيط إجراءات الأداء في المنظمات العامة، لن يتأتى ذلك إلا بعد إعادة النظر في القوانين الحاكمة لهذا الأداء، مع نشر وإعلان هذه الإجراءات على جمهور المتعاملين مع هذه المنظمات العامة

2/2/6 إخضاع المنظمات العامة لرقابة خارجية قوية بواسطة منظمات مركزية مع توفير رقابة جماهيرية من خلال المنظمات التي تلتزم فيها هذه الجماهير، مثل الاتحادات، والنقابات، وغيرها

3/2/6 بلورة الأهداف والسياسات وإزالة التعارض فيما بينها، ثم الكشف عن مضمونها لأولئك المتعاملين مع هذه المنظمات، مع استنباط مؤشرات ومقاييس رقابية تتسق معها وتحلّى بالنواحي الكمية والفنية التي يمكن قياسها

4/2/6 الاختبار الموضوعي للقائمين على أمور الوظائف العامة، وإصلاح هيكل الرواتب بحيث تتسق مع مستويات أسعار السلع والخدمات

5/2/6 تنمية اساليب وإجراءات شديدة الردع للممارسات الفاسدة والمتحرقة

7- تغيير فلسفة الخدمة المدنية

يعتبر العنصر البشري، الركن الأساسي، الفاعل الهام في أي تطوير أو تغيير، إذا أعدت البرامج الرامية إلى الإصلاح ولم تضع في حساباتها العنصر البشري- الخدمة المدنية- فإن كفاءة البرامج لن تحقق المرجو منها

ولقد غلب على نظم الخدمة المدنية مفاهيم قانونية شكلية واجرائية معقدة
لوسائل الاستفادة من الطاقات البشرية المتاحة. حيث أنها أسيرة لنصوص قانونية
جامدة، أفرزت كهننة من الخصاليين في شئون العاملين يفسرون هذه النصوص وفق
ما يرونه. ووفق مصالح وأهواء شخصية

إذا لامناص من تغيير الفكر وتغيير المراكز التي تسير شئون الخدمة المدنية في
المنظمات العامة، طالما مكان الهدف هو الإصلاح الإداري المنشود، حتى يتم تفعيل
طاقات العنصر البشري، ويتم انقاده من الحلقة الجهنمية للإدارة بالقوانين
واللوائح التي تخنق مبادراته، وتجمد ابتداعه

8- التطوير الذاتي

يرتقن نجاح برامج الإصلاح الإداري في المنظمات العامة، بامتلاكها برامج
للتطوير والإصلاح نابعة ومنبثقة منها، وخاضعة لسيطرتها، مثل تطوير نظم إدارة
الأفراد، وإدارة الجودة، وتغيير المناخ التنظيمي، واعتبار الجمهور عملاء يستحقون
الخدمة

9- الدعم المجتمعي

يتبغى أن تحظى برامج الإصلاح الإداري، بمدعمات مجتمعية فعلية، يمكن
بلورتها فيما يلي

1/9 دعم القيادة السياسية العليا

يعتمد نجاح برامج الإصلاح الإداري على دعم القيادة السياسية العليا وتبنيها
لها حتى تضمن شمول البرنامج لكافة العناصر، وأيضاً تُعبد مسارات التنفيذ، كما
يضمن جدية التنفيذ، وإتاحة الفرص للنجاح

2/9 الوعى الجماهيري

يرتكز نجاح برامج الإصلاح الإداري على مدى وعى الجماهير بماهية الإصلاح
الإداري، ونتائج عليها. تحتاج البرامج إلى توفير إدراك سليم من الجماهير، حتى
تتعاون وتتفاعل مع هذه البرامج، ومن ثم يُضمن لها النجاح الجماهيري

3/9 اصلاح نظام التعليم

يلعب نظام التعليم دورا هاما في اعداد وتهيئة وتشكيل القوى البشرية المطلوبة للانتاج والخدمات وكلما ضاقت الفجوة بين محتوى التعليم، ومحتوى الأداء الفعلي التطبيقي، كلما أفرز التعليم طاقات بشرية فاعلة في مجالات الأداء ولكن واقعا هناك فجوة متسعة بين نظم ومحتوى التعليم ونظم ومحتوى الأداء التطبيقي وعليه، اعداد كبيرة من الخريجين الذين لا يصلحون للأداء وبالتالي تضخم المنظمات العامة بالقوى البشرية التي تفيض عن حاجاته وتأسيساً على ما سبق، فإن هناك ضرورة ملحة لاجراء اصلاح شامل ومتكامل لنظام التعليم على مستوى الدولة، بحيث ينسق القائمون على أمور التعليم على مختلف قطاعات المجتمع سواء في مجالات الانتاج أو الخدمات، وسواء على مستوى المنظمات العامة، أو المنظمات الخاصة، حتى تأتي مخرجات هذا النظام، كآخذ أهم مدخلات الصناعة، الزراعة، السياحة، التجارة، والخدمات العامة وغيرها وبالضرورة لن يحقق الاصلاح الاداري-المستمر-تعارفه، دونما مواكبة مستمرة من نظم التعليم لما يستجد في المجتمع من متغيرات.

المختتم

عندما نسير أحوار التاريخ السحيق، سنجد أن الحضارات شيدت من خلال الفكر المنظمي، والذي يتسق في تطوره مع المتغيرات المجتمعية الفاعلة، وتعمل الآن متغيرات سوف ينبثق عنها فكر جديد، وتصور مجتمعي، قد يمثل انقلاباً درامياً لما هو موجود حالياً

فمصر العولة المعاش، هي نتاج للتكنولوجيات الحديثة، وإلى أضحي معها العالي قرية صغيرة، أي يتفاعل أفراد مباشرة، ويعرفون كل شئ عن كل فرد في هذه القرية العالمية الكوكبية، ومن ثم فالتغيرات واحدة، والمشكلات أيضاً والكوارث، والمحن فكل العالم له شأن واحد

ولقد بدأت إرهاصات الفكر الجديد، والتصور المجتمعي الانقلابي، حيث بات الحاسب الآلي هو كل شئ في شتى المناشط الحياتية، ولقد تم استخدامه في بيرواقرطيات في دول عديدة، في التحرير والبريد والحفظ، ولعل ما نراه الآن في البريد الإلكتروني لخير دليل على ذلك

وتتبلور الآن فعاليات ما يسمى بالحكومة الإلكترونية، أي المنظمات العامة الخدمية التي تدار وتنشط عبر الحاسبات الآلية، فيمكن مثلاً أن يعمل الموظف البيروقراطي الحاسوبي من خلال منزله، ويمكن أيضاً أن يتصل بمتلقي الخدمة عبر حاسوبه في منزله أيضاً، ومن ثم يتم أداء كافة النشاطات بسهولة ويسر دونما محررات وأوراق وما يترتب عليها من مشكلات

ولعل التساؤل الذي يدور، مفاده هل ستكون شكل الحكومات الإلكترونية خاصة حكومات الدول النامية، أم أن ذلك سيكون قاصراً على تلك الحكومات المتقدمة فقط

فعلى سبيل المثال مصرنا، لقد استخدمنا الحاسبات الآلية وبوفره في المنظمات العامة، ولكن هل نخلصنا من الأوراق المفترسة، وهل يستطيع أي فرد بشغل منصباً

إدارياً، أن يصدر أوامر بالتخلص من هذه الأوراق التي تم تخزينها بالحاسب، لا، لن يستطيع، لأن مخرجات الحاسب ستكون صوراً وليس أصولاً
وهل يمكن التعامل بالحاسب بين البيروقراطيين وبين المتلقين من الجمهور
ويتخيل الكاتب أنه يمكن ذلك، ولكن سيكون هناك بيروقراطي حاسوبي، وسيرسل الكثير من المراسلات للمتلقين مفادها أن عليهم الاتصال الحاسوبي به باظراً وأن بياناتهم المرسلة ناقصة وتحتاج إلى دفعات حاسوبية ويحتاج كل متلق للخدمة إلى عدد اثنين ممن لديهم حاسبات اليد، ليرسل ضمانات حاسوبية لهذا المتلق مع الاحتفاظ بملف فيه كل الأوراق التي تم التعامل بشأنها من خلال الحاسبات، لأنه لم يصدر القرار بالتخلص منها

المراجع

-العربية
-الأجنبية

المراجع

أولا العربية

- إبراهيم شبحا، أصول الإدارة العامة، (الاسكندرية، منشأة المعارف، 1993).
- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1969)
- أحمد صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، (الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، د ت)
- _____، الإدارة العامة، (الاسكندرية دار المعارف الجامعية 1983)
- _____، السلوك الانساني في المنظمات، (الاسكندرية دار المعرفة الجامعية، د ت)
- أحمد عبد العليم حسن، التشريعات السياحية والفندقية في جمهورية مصر العربية، (الاسكندرية، د ت 1995).
- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، (الاسكندرية كلية التجارة، 1995).
- _____، السلوك التنظيمي، (الاسكندرية كلية التجارة 1997)..
- _____، الإدارة مدخل بناء المهارات، (الاسكندرية: المكتب المصري الحديث، 1985).
- اسماعيل صبرى مقلد، دراسات في الإدارة العامة، (القاهرة دار المعارف، 1973).
- أنور أحمد سلامة، القانون الإدارى السعودى، (الرياض معهد الإدارة العامة، 1408).
- بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإدارى، (القاهرة كلية الحقوق، 1971).
- بهاء الدين سعيد، الإدارة المالية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، 1986).
- ثروت بدوى، التنظيم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1972).
- حامد سوادى عطية، العملية الإدارية، (الرياض معهد الإدارة العامة، 1408).
- حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، (القاهرة، دار النهضة، 1985).

- ديفيد جريفث، نظرية الإدارة، ترجمة محمد منير مرسى، ومحمد عزت عبد الجواد، (القاهرة عالم الكتب، د ت)
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973).
- طه بدوي، مبادئ العلوم السياسية، (الاسكندرية كلية التجارة، 1979).
- عبد الغنى بسيونى عبد الله، النظم السياسية، (الاسكندرية دار الجامعة، 1984).
- _____، القانون الإداري، (الاسكندرية منشأة المعارف، 1991).
- على شريف، الإدارة العامة النظرية والتطبيق (بيروت دار النهضة العربية، د ت)
- _____، مبادئ الإدارة، (الاسكندرية دار الجامعة، 1996).
- عبد الحميد متولى، مبادئ نظم الحكم في الإسلام، (الاسكندرية منشأة المعارف، 1987).
- عبد السلام أبو قحف، أساسيات الإدارة، (الاسكندرية كلية التجارة، 1990).
- عاطف محمد عبيد، أصول التنظيم والإدارة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1970).
- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1972).
- عبد الغفور يونس، مبادئ الإدارة العامة، (الاسكندرية المكتب المصرى الحديث، 1966).
- _____، نظريات التنظيم والإدارة، (الاسكندرية المكتب المصرى الحديث، 1972).
- عبد الكريم درويش، لبلى تكلا، أصول الإدارة العامة، (القاهرة المكتبة الأنجلو المصرية، 1968).
- على أحمد وآخرون، العلوم السلوكية، (القاهرة مكتب عين شمس، 1994).

- عبد الرحمن عبد الباقي، تنظيم وإدارة الأعمال المكتبية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، 1983).
- علي السلمي، الإدارة العلمية، (القاهرة: دار المعارف، 1990).
- علي عبد المجيد عبد، الأصول العلمية للتنظيم والإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1970).
- سليمان الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1969).
- سيد محمد الهواري، الإدارة الأصول والأسس العلمية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، 1988).
- السيد الحسيني، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، (القاهرة: دار المعارف، 1988).
- شوقي حسين عبدالله، سياسات الأفراد - دراسة في التنظيم، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988).
- ماجد راجب الحلوة، علم الإدارة العامة، (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1973).
- محمد سيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، (الاسكندرية: المكتب المصري الحديث، 1971).
- محمد شريف دولا، التغيير، (القاهرة: دار غريب للطباعة، 1990).
- مدحت الديب، التنظيم والإدارة مدخل الاختيارات المشروطة، (الاسكندرية: المعهد التجاري، 1990).
- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، (بيروت: جامعة بيروت العربية، 1988).
- مصطفى زهير، وعادل حسن، الإدارة العامة، (بيروت: دار النهضة العربية، 1976).

- محمد حافظ حجازي، التنظيم والادارة، (الاسكندرية المعهد العالي للسياحة والفنادق والحاسب الالى، 1988).
- _____، المكتب، (القاهرة: مكتبة عين شمس، د ت).
- _____، ادارة المنظمات الفندقية، (الاسكندرية المعهد العالي للسياحة والفنادق والحاسب الالى، 2000).
- محمد على شهيب، استراتيجيات وسياسات الأعمال، (القاهرة: دار الفكر العربى، 1978).
- محمود فتحى عكاشة، علم النفس الاجتماعى، (الاسكندرية: مطبعة الجمهورية، د ت).
- محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، (الاسكندرية منشأة المعارف، 1995).

2- المقالات

- محمد حافظ حجازي، النظام السعودى لفهرسة المخزون، الادارة العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، السنة (22) العدد (59)، محرم 149هـ، سبتمبر 1988م
- محمد الغزالى عبد الله، ابراهيم البداح، المصغرات الفيلمية واستخداماتها، دراسة تطبيقية وتجريبية المعهد في هذا المجال، ندوة نظم المعلومات والميكرو فيلم، الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ - 1981.
- 3- الدراسة الاستشارية

- سيد حجاج بدر، اعادة تنظيم محفوظات صحة أبها، الرياض، معهد الادارة العامة، 1402.
- محمد حافظ حجازي، اعادة تنظيم محفوظات مرور جدة، جدة، معهد الادارة العامة، 1402.

- _____، إعادة تنظيم محفوظات المكتب الصحي بجده، جده، معهد الادارة العامة، 1403.
- _____، إعادة التنظيم الفني والاجرائى لمستودعات مصلحة مطابع الحكومة الأمنية بالرياض ومكة المكرمة، الرياض، معهد الادارة العامة 1409.
- _____، دراسة الاتصالات والمحفوظات بادرارة التشغيل والصيانة بفرع المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة بالمنطقة الشرقية، الامام، معهد الادارة العامة، 1410.
- _____، تنظيم مكتب عميد المعهد الفنى التجارى الاسكندرية، 1991□

4- المعاجم

- ابن منظور، لسان العرب، (بيروت مطبعة لبنان، د.ت)
- بطرس البستاني، محيط المحيط، (بيروت مطبعة لبنان، 1980).
- منير البعلبكي، المورد، (بيروت دار العلم للملايين، 1974).
- مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، (القاهرة وزارة التربية والتعليم، 1995).

قائمة الأجنبية

I-Books:

- Albers, H.,Organized Execulive Action, (N.Y.: Johan wiley and sons,1962).
- Allen, L., Managemet &organization,(N.Y.: Mc Graw-Hill,1986).
- Altshaler, A., The politics of Federal Bureauuacy,(N.J.,Harper and Row co.,1977).
- Denhardt,R.,Public Admnistration ,(California: Pubbishing Co.,1991).
- Hill, L., Essentials of Public Admnistration (Boston: Duxbury Press,1979).
- Krans, H., The participatory Bureaucracy,(Washington, D.C.,: Lexington Books, 1976).
- kirslov, S., Representative Bureaucracy,(Minnesota: University of Minnesota Press, 1998).
- Johnson, M., Records Management , (N.Y.: Mc Graw-Hill, 1974).
- Maclead, R., ad Forken. L., Computerized Business Information System,(N.Y.,John Wiley and sons,1982).
- Massie, J.L., Essentials of Management, (N.Y.: Prentice Hall, 1983).
- Mc Farland, D., Management Principles and Prectices,(N.Y.:The Macmillan Co.,1988).
- Nicoladis N., Policy Decision and Organization Theory,(Los Angeles: University of Souther Califirnia, 1989).
- Saltons, R., Human Relations in Administration,(N.Y.: Mc Graw-Hill,1969).
- Singh, B.P., Office Organization, (New Delhi, Kalyani Pubishers,1980).

- Jackson,J.,Organization Theory,(N.J.:Prentic-Hall,1988).
- Jerry,L., Supervision:An Applied Behavioral Science Approach to Managing People,(Beston: Mc-Graw-Hill,1988).
- fayol, H., General and Industsial Management,(N.Y., Pitman Publishing,1989).
- Frank, J., The Measurment of work Performance,(N.Y.: Academic Press,1983).

II Articles:

- Rich, W., Minorities and Public Senrice A Future Perspective International Journal of public Adminstration,(4,1984),pp.200-230.
- Rosenbloom, D., The Rise of Participatory Bureaucracy in the U.S. Federal Service Publippine, Journal of Public Administration, (9-1975). Pp.28-48.
- Michael, L., Bureaucracy and Political Development, The African, Journal of Developing Areas,(Oct.1987). p.p 15-35.
- Stalzstein, G., Represenative Bureaurcray and Basic Responsibility, Joural Administration and Society,(10,Nov,1979) .p.p 108-138.

III Reportes:

- world Band, Middle East and North Africa Region, Where do we stand Now?. Excerpt from Draft working peper,October,1992.

IV Dicitonary:

- Webster's New Univessal Unbidedg,Dictionary,1990.